

**FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – FDCI**

**ULE ESTEFANIO PIN**

**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: uma análise do perfil sócio-político e da produção legislativa da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim.**

**CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM  
2017**

ULE ESTEFANIO PIN

**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: uma análise do perfil sócio-político e da produção legislativa da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Karina Mello Pessini

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM  
2017

ULE ESTEFANIO PIN

**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: uma análise do perfil sócio-político e da produção legislativa da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20 \_\_\_\_.

Nota: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Xxxxx

---

Prof. xxxxx

---

Prof. Xxxxx

À minha orientadora, por despertar em mim a paixão pela pesquisa.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, o que seria de mim sem a fé que eu tenho nele. Aos meus pais, João e Luciana, que não mediram esforços para que eu concluísse esta etapa de minha vida. À professora Karina, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia. À FDCI, por possibilitar e incentivar os trabalhos da Iniciação Científica, juntamente com os orientadores, Karina e Marcus Vinícius, sem eles este trabalho jamais teria se concretizado. Aos amigos e colegas, pelo incentivo e pelo apoio constantes.

*“O fruto de um trabalho de amor atinge sua plenitude na colheita, e esta chega sempre no seu tempo certo”  
Autor desconhecido*

## ÍNDICE DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

### TABELAS

Tabela	I	Categorias utilizadas para descrição dos temas específicos dos projetos de lei.....	35
Tabela	II	Temas específicos.....	43

### QUADROS

Quadro	I	Composição da Mesa Diretora na 30ª Legislatura.....	23
Quadro	II	Comissões existentes na e ativas na CMCI no ano de 2017.....	24
Quadro	III	Comissões e respectivas datas de criação.....	25
Quadro	IV	Vereadores e partidos políticos que compõem a CMCI...	27
Quadro	V	Quantidade de projetos por ano.....	36
Quadro	VI	Relação executivo - legislativo.....	37
Quadro	VII	Resultado do plenário e taxa de sucesso.....	38
Quadro	VIII	Resultado do plenário e taxa de dominância.....	39
Quadro	IX	Conteúdo dos projetos de lei propostos .....	41

### GRÁFICOS

Gráfico	I	Idade dos vereadores da CMCI, em 2013.....	28
Gráfico	II	Nível de escolaridade vereadores da CMCI, em 2013.....	29
Gráfico	III	Naturalidade dos vereadores CMCI, em 2013.....	30
Gráfico	VI	Ocupação dos vereadores da CMCI, em 2013.....	30
Gráfico	V	Partidos políticos dos vereadores da cidade de Cachoeiro de Itapemirim, em 2013.....	31
Gráfico	VI	Tema geral dos projetos de lei do Legislativo.....	41
Gráfico	VII	Tema geral dos projetos de lei do Executivo.....	42
Gráfico	VIII	Comparativo entre os temas gerais produzidos por iniciativa.....	43

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2</b>	<b>O SURGIMENTO HISTÓRICO DAS CÂMARAS NO BRASIL.....</b>	<b>12</b>
2.1	O poder legislativo municipal na constituição federal de 1988.....	15
2.2	O legislativo municipal no Brasil contemporâneo.....	16
<b>3</b>	<b>O LEGISLATIVO MUNICIPAL NA CÂMARA DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM.....</b>	<b>21</b>
3.1	A escolha da câmara e a coleta de dados.....	21
3.2	A mesa diretora e as comissões permanentes.....	22
3.3	O corpo parlamentar da CMCI.....	26
3.4	Quem são os vereadores da CMCI?.....	27
3.5	Análise do perfil sócio-político dos vereadores.....	28
<b>4</b>	<b>O DESEMPENHO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.....</b>	<b>33</b>
4.1	Classificações do conteúdo dos projetos de lei.....	33
4.2	Campo de análise.....	36
4.3	A relação executivo-legislativo.....	37
4.4	CONTEÚDO DOS PROJETOS DE LEI: uma análise da produção legislativa.....	40
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>49</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>



PIN, Ule Estefanio. **PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: uma análise do perfil sócio-político e da produção legislativa da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim.** Monografia (Bacharelado em Direito). Faculdade de direito de Cachoeiro de Itapemirim-FDCI. Cachoeiro de Itapemirim, 2017.

## RESUMO

O estudo em tela parte de duas perguntas centrais, “quem são?”, e “como atuam os vereadores da Câmara de Cachoeiro de Itapemirim?”. Para alcançar a resposta, verificou-se inicialmente o perfil sócio-político dos vereadores eleitos para 30ª legislatura (2013-2016), e, por conseguinte as mudanças que ocorreram em relação às eleições de 2016, para 31ª legislatura (2017- 2020). Em seguida o trabalho discute a atuação dos vereadores em relação a uma de suas principais atividades, a de legislar. Os projetos de lei ordinária propostos na 30ª legislatura foram analisados a fim de discutir a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo de construção de leis. Para isso utilizam-se alguns indicadores da atividade legislativa apontados pela literatura, tais como: a taxa de sucesso e dominância. Os dados foram coletados e inseridos no SPSS para interpretação dos mesmo oferecendo, dessa maneira, condições para examinar as configurações dos representantes do poder legislativo em *Locus*.

**PALAVRAS-CHAVE:** CMCI; PERFIL; ESTUDOS LEGISLATIVOS; LEGISLATIVO MUNICIPAL.

## 1 INTRODUÇÃO

Em tempos onde a confiança da população no poder constituído e o descrédito dos brasileiros na classe política são questões latentes, haja vista a superexposição Legislativa na mídia através de escândalos e episódios de corrupção, é necessário avaliar (e repensar) sua ética, assim como, deve-se estabelecer parâmetros, principalmente, no que tange aos preceitos individuais capazes de influenciar diretamente na condução das políticas públicas nacionais.

No âmbito municipal é possível verificar a preferência da sociedade quanto ao perfil de seus políticos, neste caso os vereadores, que atuam por meio de representação, agindo em nome dos que o elegeram, fator este, que possibilita apreciar a satisfação do seu eleitorado, bem como identificar as peculiaridades individualistas da sociedade, e suas necessidades, e por conseguinte atingir a reeleição, assim, aponta Limongi (1994) que as políticas públicas preferidas pelos congressistas serão aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a uma clientela eleitoral claramente identificável.

Partindo do pressuposto que uma das mais importantes instituições de representatividade é o poder legislativo, se não a mais importante, o trabalho analisa o perfil sociopolítico e a produção legislativa dos vereadores da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim/ES.

Esta linha de pesquisa ficou conhecida popularmente como estudos legislativos. No entanto, tais estudos tomam como objeto de pesquisa preferencialmente a esfera federal de governo (MIRANDA, 2015), assim, trazer a metodologia para a esfera municipal é um desafio, haja vista os poucos trabalhos sobre a esfera local devido à complexidade dos dados necessários para análise em questão.

Para alcançar os objetivos o perfil dos vereadores foi analisado através de algumas variáveis, tais como: gênero, idade, naturalidade, escolaridade, profissão/ocupação, e ainda, quais partidos políticos compõem a câmara e quantos foram reeleitos, em específico para o mandato de 2017.

Cabe considerar a importância de que a sociedade tenha ciência de quem são seus representantes e assim criar um vínculo político de interesses coletivos, na busca por informações de como os representantes escolhidos estão legislando.

As informações sobre o processo legislativo foram colhidas através do site institucional da Câmara Municipal, na busca por mapear a atuação dos legisladores. Ao todo, averiguou-se 1.013 projetos de lei ordinária, considerando na análise, a autoria do projeto, algumas classificações para determinar os conteúdos dos projetos, baseados em uma classificação adaptada da literatura especializada.

Outro ponto averiguado é a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, vez que existem padrões distintos entre as arenas. Em estudos mais abrangentes verificou-se que em municípios de pequeno e médio porte o Poder Executivo foi o responsável por apresentar a maioria dos projetos de lei que tramitaram no período. Já nos municípios de grande porte, a situação se inverte, sendo o Legislativo o poder que mais apresenta projetos (MIRANDA, 2015).

No mais, o propósito deste estudo é mostrar ao cidadão a importância da análise do perfil de seus representantes, e o acompanhamento dos trabalhos do legislador, verificar se estão agindo e legislando em prol de toda população.

A pesquisa buscou reunir todas as informações necessárias para avaliar positiva ou negativamente o perfil do Vereador no âmbito do Municipal em Lócus, o que contribuirá para futuros estudos acadêmicos, pois, basta ver, que não existem registros específicos que demonstrem o trabalho dos atores políticos na região delimitada como parâmetro para pesquisa de cunho científico, e, ainda, servira certamente como base de informação e/ou orientação para população cachoeirense, devido à temática de interesse local e a forma simples e acessível em que se dará a pesquisa e sua explanação.

Esta monografia está organizada em três seções. Na primeira seção foram realizados apontamentos históricos a cerca do surgimento das Câmaras Municipais no Brasil e seu desdobramento na Constituição Federal de 1988. A intenção é propor um resgate da origem das Câmaras, e apontar o município no contexto federativo.

A segunda sessão apresenta o *Locus* escolhido, os procedimentos de coleta, sistematização e análise dos dados. Esta parte trouxe as peculiaridades da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim/ES, como por exemplo: o corpo legislativo, as comissões e o Regimento Interno da Casa, em seguida, buscou-se verificar as modificações no perfil do Poder legislativo da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim/ES, em relação os vereadores eleitos para o 30<sup>a</sup> e 31<sup>a</sup> legislatura.

A ultima sessão dedica-se a apresentação e análise dos dados relacionados ao processo legislativo. Inicialmente analisou-se o campo de pesquisa como um todo, em seguida, a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, o que contou com informações detalhadas sobre os índices de iniciativa de projetos, taxas de aprovação, sucesso e dominância. Na mesma dinâmica, apresenta-se a classificação temática das propostas divididas em temas gerais e temas específicos. Por fim é oferecido as considerações finais do trabalho.

## **2 SURGIMENTO HISTÓRICO DAS CÂMARAS NO BRASIL**

O poder legislativo surgiu no Brasil a partir de 1500, por mãos portuguesas, quando Pedro Álvares Cabral avistou terras novas, hoje a Bahia, e no estado de Salvador implantou a primeira Capital desta nação.

O processo de organização da colônia brasileira buscou viabilizar a ocupação do território descoberto e criar condições para o desenvolvimento de atividades econômicas, de acordo com o modelo mercantil Europeu.

Em 1532, o rei D. João III decidiu aplicar na colônia brasileira uma divisão administrativa que havia dado bons resultados nos Açores e na Ilha de Madeira: O sistema de capitanias hereditárias, que eram faixas de terras doadas aos nobres e comerciantes portugueses, que tinham a posse e não a propriedade da Terra.

Os donatários detinham o poder central dentro de suas faixas e criavam suas formas de governo, iniciando a descentralização do poder político. Neste momento cada Capitão Donatário administrava seu quinhão de terra, o que cominou em uma falta de coesão administrativa, não se tinha uma unificação da legislação aplicada, haja vista que, cada administrador tinha uma visão de administração, esta forma de organização resultou no fracasso das capitanias hereditárias, e na criação das primeiras câmaras municipais no Brasil, que é um dos institutos jurídicos mais antigos que temos no Brasil.

A primeira Câmara Municipal foi criada na província de São Vicente, em São Paulo no ano de 1532. Neste momento da história as câmaras eram eleitas por um período de três anos, e foram sendo criadas à medida que o Brasil era povoado, até chegarem ao interior de Minas Gerais. As câmaras detinham o poder administrativo, e eram reguladas pelas Ordenações Filipinas - Constituição Portuguesa, a qual delimitava a função das Câmaras na Colônia.

O Código Filipino deu plenos poderes as Câmaras municipais, especialmente aos vereadores, que no limite de suas atribuições cabiam tratar de todos os assuntos de ordem local, não impostando a natureza, se administrativa, judicial ou policial, e como ouvidor a ele cabia determinar às autoridades locais que façam as benfeitorias públicas, calçadas, pontes, fontes, poços, chafarizes, caminhos, casas do Concelho, picotas, e outras benfeitorias, que forem necessárias, mandando logo

fazer as que cumprir de novo sejam feitas, e reparar as que houverem mister reparo (LEAL, 2012, p. 41).

Neste sentido, Victor Nunes Leal (2012, p.41) trata das atribuições de caráter local organizadas nas Ordenações, cujas quais, “aos vereadores pertence ter carrego de todo o regimento da terra e das obras do Concelho, e de tudo o que puderem saber, e entender, porque a terra e os moradores dela possam bem viver, e nisto hão de trabalhar”.

Dentre tantas atribuições, os vereadores devem ter “Carrego”, ou seja, responsabilidade sobre o regimento da terra, o apogeu das Câmaras no Brasil Colonial. A principal função do legislador contemporâneo nasceu no berço do desenvolvimento desta terra dourada.

Com os olhos voltados ao contexto atual, Carvalho Mourão (apud Leal, 2012, p. 42) observa que as Câmaras na Colônia tinham funções mais importantes que as Câmaras modernas, vejamos:

Assim é que, além das atribuições de interesse peculiar do município, exerciam elas funções hoje a cargo do Ministério Público, denunciando crimes e abusos aos juízes, desempenhavam funções de polícia rural e de inspeção da higiene pública, auxiliavam os alcaides no policiamento da terra e elegiam grande número de funcionários da administração geral, tais como: os almotacés, assistidos do alcaide-mor; os quatro recebedores das sisas, os depositários judiciais, o do cofre de órfãos, o da décima, os avaliadores dos bens penhorados, o escrivão das armas, os quadrilheiros — guardas policiais do termo — e outros funcionários. Além disso, as Câmaras tinham o direito de nomear procuradores às Cortes, entre outras atribuições.

Ao contrário do que temos hoje, os primeiros militantes das Câmaras eram considerados Homens Bons, mas não no sentido de “Bondade”, os homens seriam “Bons” no sentido de serem elegíveis segundo os pressupostos da época, que limitavam a administração aos adultos livres do sexo masculino, neste ponto cabe lembrar que o voto feminino é algo recente, sobreveio após o ano de 1932, legitimado pela Constituição de Vargas de 1934, dito isso, também eram considerados “homens bons” os Nobres, os Proprietários, os Militares e o Clero, ou

seja, aqueles que tinham capacidade financeira para administrar um quinhão de terra. Esta centralidade administrativa durou cerca de quatro séculos.

No ano de 1808, o Rei D. João vem para o Brasil, após a invasão da França em Portugal, neste momento, o Brasil torna-se o único país no continente americano a ter um rei.

Neste ponto da história temos um poder central em terras Brasileiras, que em 1822 proclamou a independência, e em 1824 editou a primeira Constituição Brasileira, abarcando em seus artigos 91 e 92 delimitava quem votaria, e o Capítulo II, nos artigos, 167, 168 e 169 tratava das câmaras.

Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias

I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos.

II. Os Estrangeiros naturalizados.

Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Comunidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.

Para votar e ser candidato o requisito era a renda de 100 mil reis, o chamado voto censitário, ou seja, o “Homem Bom” continua sendo considerado como capacitado para administrar, e os vereadores seriam submetidos a um poder provincial que seriam como os governadores atuais, mas não o era, por que a figura dos governadores e prefeitos só nasce em 1930.

A atuação dos vereadores também foi restringida, antes, nas capitánias tinham pleno poder politico e legislativo, e após a Constituição Federal de 1824, as

câmaras foram reconhecidas meramente como corporações administrativas, e que, não mais exerceriam a jurisdição contenciosa, desde então, a atuação dos Edis foi cada vez mais demasiada, e limitada.

A queda do império deu-se em 15 de novembro de 1889, na manhã deste dia, Marechal Deodoro Dafonseca, junto com os militares, envia um mensageiro a corte que estava em Petrópolis, informando sobre a resolução de que as forças militares tomaram posse do governo brasileiro.

Após a desconstituição da monarquia, Marechal Deodoro criou uma nova Constituição Federal (1891), e nela só encontrou-se um único artigo que tratava das Câmaras municipais. Descrevendo que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”, permanecendo as limitações da Constituição Federal de 1824, quanto a mera atuação administrativa das câmaras.

Deste momento em diante, ocorreu o fato histórico que marcava a separação do exercício das atribuições administrativas. Após o ano de 1828, os Conselhos, o presidente da província e o governo geral passaram a exercer um forte controle sobre as câmaras, que funcionavam apenas como mecanismo de assistência e fiscalização.

## **2.1 O poder legislativo municipal na Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 deu aos municípios a característica de ente federativo, ou seja, um ente autônomo capaz de instituir seu próprio governo, se organizar, legislar, e administrar os serviços locais amparados pela Lei orgânica Municipal que é a Constituição do Município.

A Carta Magna de 1988 é a primeira a tratar da LOMAN (Lei Orgânica Municipal), e reservou o capítulo IV e seus artigos 29, 29A, 30 e 31, para cuidar das diretrizes da organização e composição das câmaras municipais.

O artigo 29, I reza que os vereadores são eleitos para um mandato de quatro anos, e o número de vereadores de cada Câmara dependerá da quantidade de



habitantes do Município, ou seja, varia de acordo com cada ente federativo conforme os incisos seguintes do mesmo artigo.

A câmara também é responsável por fixar a remuneração membros para a legislatura seguinte, por meio de lei, limitando-se aos parâmetros da Constituição Federal, com a redação modificada pela EC nº 25/00.

Em seu artigo 30, expressa a competência dos vereadores para:

Legislar sobre matéria de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Deste modo, o município tem competência privativa quando tratar de assuntos de interesse local, competência concorrente no que tange a suplementação de leis federais e estaduais, e competência comum com a União e os Estados, pois a lei municipal, que trata de matéria definida pela Constituição Federal, ou Constituição Estadual da competência do Município, não pode ser alterada por lei federal nem por lei estadual.

A Constituição tratou ainda da fiscalização do município, exercida através do poder legislativo municipal. E para isso, versou em seu artigo 31 que:

O controle da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ou do Município, ou Tribunal, ou Conselho de Contas dos Municípios, onde houver. O auxílio consiste num parecer prévio sobre as contas que o Prefeito presta, anualmente. O parecer é essencial, indispensável ao julgamento das contas. O órgão auxiliar tem ampla atribuição, examina a contabilidade, as finanças, o cumprimento do orçamento, o patrimônio do Município.

Assim, pode-se considerar que existe um universo de atribuições ligadas ao poder legislativo municipal, que vai desde a posse ao prefeito, até a instauração de comissões especiais de inquérito, a CPI.

No mesmo sentido, o TSE especifica quatro principais atribuições dos vereadores:

Função Legislativa: consiste em elaborar as leis que são de competência do Município, discutir e votar os projetos que serão transformados em Leis, buscando organizar a vida da comunidade.

Função Fiscalizadora: o Vereador tem o poder e o dever de fiscalizar a administração, cuidar da aplicação dos recursos, a observância do orçamento. Também fiscaliza através do pedido de informações.

Função de Assessoramento ao Executivo: esta função é aplicada às atividades parlamentares de apoio e de discussão das políticas públicas a serem implantadas por programas governamentais, via plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (poder de emendar, participação da sociedade e a realização de audiências públicas).

Função Julgadora: a Câmara tem a função de apreciação das contas públicas dos administradores e da apuração de infrações político-administrativas por parte do Prefeito e dos Vereadores.

No entanto, para desempenhar as funções reservadas aos vereadores, é preciso analisar três temas relevantes: imunidade matéria, proibições e incompatibilidades, fixação do subsídio e revisão anual geral.

A imunidade material destina-se a garantir em sua máxima plenitude o direito do vereador de expressar opiniões relacionadas a função parlamentar, afim de garantir a necessária representação das ideias e interesses dos cidadãos que o elegeram, e por este motivo, que a Constituição Federal ao tratar da imunidade, estabelece em seu artigo 29, VIII, a inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município, e por isso, os vereadores não poderão sofrer quaisquer sanções judiciais de natureza cíveis ou criminal em razão de suas opiniões, palavras, ou votos, ainda que contenham expressões contundentes, ou potencialmente ofensivas. Entretanto, cabe destacar dois aspectos referente a inviolabilidade.

Em um primeiro momento, as opiniões, palavras e votos do vereador devem ter relação com o mandato, pois, segundo o Supremo Tribunal Federal, a interpretação da locução “no exercício do mandato” deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destacam a fiscalização dos

outros poderes, e os debates político. Neste sentido, não se trata de inviolabilidade absoluta, é preciso que sua manifestação guarde conexão com a atividade parlamentar, fora isso, poderá ser responsabilizado na forma da lei.

O segundo momento diz respeito à limitação da imunidade pela circunscrição do município, sendo, portanto, sendo mais restrita que a concedida aos deputados.

Neste caso, aplica-se ao parlamentar municipal, no que couber, o disposto nas Constituições Federal e Estaduais para os deputados federais e estaduais, assim, o vereador deve ter o cuidado de verificar o regime de incompatibilidade previstos na lei orgânica municipal, vez que esta elucida o que é aplicável no âmbito local sobre as matérias de proibições e incompatibilidades.

## **2.2 O legislativo municipal no Brasil contemporâneo**

A (des)confiança do cidadão no poder legislativo e a ingerência na qualidade da democracia são fatores que levam ao descredito verificado em relação ao legislador, muitas vezes por que o eleitor desconhece o trabalho dos seus representantes; por não terem acesso a informações e/ou por não saberem como manuseá-las, já que encontrarem-se de divulgadas de forma esparsa.

Embora o trabalho do vereador não seja só legislar, este encontra-se em posição de destaque na atualidade dos municípios. A Constituição Federal de 1988, torna o assunto de grande relevância no âmbito jurídico, no que pese, ser a representação uma forma substancial da democracia, o que torna tangível o intangível, materializando as necessidades de quem é verdadeiramente o legítimo detentor do “poder” por essência.

Neste sentido, um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea<sup>1</sup> (2010) sobre a Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras, aduz que:

---

<sup>1</sup> Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Os interesses dos representados – ainda que sejam traduzidos na forma de interesse público – são de alguma forma o combustível da ação do representante, cuja ação política não expõe somente a si próprio, como aconteceria em um mecanismo de deliberação democrática puramente direta, mas vem carregada da força dos interesses daquilo ou daqueles que ele representa.

As câmaras de vereadores são por excelência o espaço de aproximação da política com a cidadania, e o vereador é o parlamentar mais próximo do cidadão. Ao longo da história a atuação do legislador foi reduzida especialmente a produção de leis, como menciona Tavares (2017, p. 982) que “[...] tradicionalmente, como se sabe, a incumbência de redigir e editar as leis gerais, que devem reger a sociedade, encontra-se atribuída ao Poder legislativo”.

No “senso popular” o Vereador é aquele eleito para representar os interesses de um bairro ou região perante a prefeitura, como se fosse um intermediário entre o eleitor e o prefeito para conseguir obras e outros serviços.

Também há a cultura de que o vereador é uma pessoa obrigada a prestar favores pessoais (arranjar diversas coisas: empregos, ônibus para excursões, material de construção, licença de obras mesmo que contrárias à lei, consultas médicas, bolsas de estudos etc.).

Esta visão distorcida infelizmente está muito presente no cotidiano dos municípios, enraizada em nossa cultura, o que por vez favorece a corrupção, e compromete o funcionamento do legislativo.

Como vimos anteriormente, desde a constituição de 1988 o município é um ente autônomo e capaz, e neste contexto o vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. Esta relevância dos Municípios foi avaliada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, onde apurou-se que 55% dos brasileiros entrevistados disseram que as prefeituras representam a esfera de governo mais importante no seu dia a dia.

Pois quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público Municipal (CÂMARA FEDERAL, 2010).

Apesar de este convívio evidenciar o importante papel que o município assume no cenário político brasileiro, restam muitas dúvidas sobre o desempenho do governo local. E, muitas dessas dúvidas se referem especificamente ao desempenho do Poder Legislativo local.

No entanto, no âmbito municipal, principalmente em cidades de pequeno e médio porte, constata-se uma certa fraqueza do Legislativo. Opera-se nesse nível de poder, segundo alguns estudiosos, um forte executivismo (ABRUCIO, 1998), que ocorre quando o Poder Executivo sobrepõe-se ao Poder Legislativo.

Como ocorre na Câmara Federal, o Legislativo municipal também tem de se manter independente do executivo e mostrar sua capacidade de decidir e ser responsável pelos destinos do Município e de seus habitantes. Precisa apesar das pressões políticas que existem em todo ambiente de governabilidade, manter sua credibilidade e autonomia para valorizar seu trabalho. Neste momento, o grande objetivo é saber mediar o desejo do povo e do governante, deixando para segundo plano seus interesses pessoais.

Pois, quando o legislador realiza seu trabalho com proficiência, tende ao reconhecimento público e a reversão da imagem de morosidade e inoperância que a atuação legislativa acabou cunhando num passado recente.

A melhor forma de reverter o quadro de insegurança social no sistema legislativo é iniciar no berço da sociedade uma atuação dinâmica que atenda as demandas sociais.

E como saber se os trabalhos dos candidatos eleitos estão suprindo as necessidades sociais?

Na maior parte das vezes para medir o trabalho e a eficácia do Legislativo, seja federal ou municipal, tende-se a verificar a quantidade de leis e o impacto dela na sociedade. Contudo, quantidade não é qualidade e esta verdade está ganhando visibilidade para a população.

### **3 O LEGISLATIVO MUNICIPAL NA CÂMARA DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM NA 30ª LEGISLATURA (2013-2016)**

No capítulo anterior verificamos a história do legislativo desde a descoberta do Brasil e vimos parcialmente a importância do legislativo local na vida do cidadão, e, partindo deste pensamento, o segundo capítulo desta monografia tem seu foco voltado especialmente para o município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, e um breve panorama sobre as regras que regem o processo legislativo decisório municipal, para entender como esse órgão atua.

#### **3.1 A escolha da câmara e a coleta de dados**

A escolha do município de Cachoeiro de Itapemirim se deu ao fato de ser um dos municípios do Estado do Espírito Santo com maior número de habitantes, ficando atrás apenas de três grandes centros urbanizados (Serra, Vila Velha, Cariacica) e também a grande Vitória, Capital.

A complexidade dos dados necessários para análise em questão, também foi essencial para selecionar o campo de pesquisa, haja vista que apesar das informações referentes aos projetos de leis que tramitam nas casas legislativas serem de livre acesso, existe uma imensa dificuldade em encontrá-las.

Em tese, o acesso à informação em algumas câmaras ainda é defasado, e para compreender a atuação dos legisladores locais é necessário que os projetos de lei de 2013 a 2016, que alcança uma legislatura inteira, estejam completos e disponíveis, contendo dados como o autor do projeto, o resultado do plenário (se aprovado, rejeitado ou arquivado) e, por fim, possuir dados sobre o processo de sanção, se houve ou não veto.

E por derradeiro, esta opção pelo Município de Cachoeiro de Itapemirim é uma forma de prestigiar-lo, pois guarda a peculiaridade de ser o berço da Faculdade de Direito – FDCI, pela qual concluo minha graduação com grande honra.

### 3.2 A mesa diretora e as comissões permanentes

As Câmaras Municipais são o centro do Poder Legislativo, que através do Regimento Interno tem suas atribuições e competências definidas, no entanto:

A maior parte do tempo dos vereadores é dedicado ao trabalho de atendimento às diversas demandas dos eleitores, a maioria de caráter pessoal. Os atendimentos respondem às expectativas dos eleitores, já que o político é a pessoa legitimamente encarregada de realizar a distribuição de benesses públicas, uma vez empossado. O Vereador é, principalmente, uma figura de referência. Ele é a pessoa procurada para qualquer tipo de problema. O Vereador não é visto como o legislador, salvo em raras exceções. [...] (LOPEZ, 2004, p. 33).

Mesmo que socialmente o vereador não seja visto como legislador, a atividade de legislar esta em sua essência. O desempenho da atividade deve obediência as normas do Regimento Interno, a Lei Orgânica, e também a Constituição federal e estadual.

Embora a função Legislativa seja básica, é preciso antes de quaisquer atos, verificar se o mesmo não está ferindo nenhum dispositivo que venha comprometer o Município, os assuntos que são debatidos e legislados somente poderão ser de natureza municipal, diante da limitação de atuação do poder municipal (MEIRELLES, 2008, p. 619).

A organização administrativa da casa é responsabilidade da Mesa diretora, Composta pelo Presidente, 1º vice-presidente, 1º e 2º secretários, com mandato de dois anos, conforme o regimento Interno, Resolução N° 008/90:

Art. 6º - A Mesa, órgão diretivo dos trabalhos da Câmara, compõe-se do Presidente, do Vice Presidente e dos 1º e 2º Secretários, com mandato de dois anos.

§ 1º - A eleição dos membros da Mesa para o segundo biênio realizar-se-á no período de 120 dias anterior ao término da 2ª legislatura.

§ 2º - O suplente de Vereador não poderá candidatar-se a qualquer cargo da Mesa.

§ 3º - Os membros eleitos para o segundo biênio serão empossados imediatamente, iniciando os efeitos administrativos e legais em 01 de janeiro do terceiro ano da legislatura.

Na 30ª legislatura da Câmara de Cachoeiro de Itapemirim, tivemos a seguinte composição administrativa:

### Quadro I - Composição da Mesa Diretora na 30ª Legislatura.

Legislatura: 30ª (2013-2016)			
Sessão Legislativa:	Composição da Mesa Diretora		
	Nome do Parlamentar	Partido	Cargo
1º (2013-2013)	Júlio Cesar Ferrari Ceccote	PV	Presidente
	Carlos Renato Lino	PR	Vice-Presidente
	Fabrcio Ferreira Soares	PSB	1º Secretário
	Lucas Moulais	PTB	2º Secretário
2º (2014-2014)	Júlio Cesar Ferrari Ceccote	PV	Presidente
	Wilson Dille dos Santos	PRB	Vice-Presidente
	Rodrigo Pereira Costa	PSB	1º Secretário
	Lucas Moulais	PTB	2º Secretário

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Há de se verificar que o presidente da referida casa legislativa manteve-se durante todo mandato.

O presidente é o responsável pela direção dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara, compete ao presidente presidir as sessões e deliberar sobre o orçamento da instituição (MIRANDA, 2015, p. 49).

No que tange a competência da mesa diretora, o Regimento Interno, em sua Resolução Nº 008/90: dispõe no seguinte sentido:

Art. 9º - Compete à Mesa:

I - propor projetos de resolução que:

a) criem, modifiquem ou extingam cargos, empregos ou funções da Câmara e fixem os respectivos vencimentos, os quais, em consonância com o Art. 37, alínea XII da Constituição Federal, não poderão ultrapassar o valor máximo dos subsídios mensais fixados para os Vereadores, a fim de que não sejam ultrapassados os limites impostos pela EC nº19 e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

b) fixem ou atualizem a remuneração do Prefeito e dos Vereadores, e a verba de representação do Vice-Prefeito e do Presidente da Câmara, obedecido o inciso VII do art. 42 da LOM;

c) disponham sobre a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos do orçamento da Câmara, de uma categoria de programação para outra;

II - elaborar a proposta orçamentária da Câmara a ser incluída no orçamento do Município;

III - solicitar abertura de créditos suplementares ou especiais, quando os recursos forem insuficientes ou não tenham sido previstos no orçamento da Câmara;

IV - promulgar as resoluções e os decretos legislativos;

V - autografar os projetos de lei aprovados, para serem encaminhados ao Prefeito Municipal;



VI – determinar, no início da sessão legislativa anual, o arquivamento das proposições não apreciadas na anterior;

VII - prestar contas à população do Município dos trabalhos realizados no ano anterior, pela Câmara, através da divulgação resumida dos mesmos, no mês de janeiro de cada ano.

VIII - requisitar a força policial, quando necessária à preservação da ordem e regular funcionamento dos trabalhos da Câmara.

Dada à composição e função da mesa diretora, a subseção II do Regimento Interno, trata das comissões permanentes, especificadas por artigos e categorias, existem 9 comissões no interior da CMCI, porém, conforme dados colhidos no site institucional, apenas uma comissão esta ativa no ano de 2017, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

#### Quadro II – Comissões existentes e ativas na CMCI no ano de 2017.

Nome da Comissão	Sigla	Tipo	Situação
Com. Direitos Humanos Assist. Social e Defesa do Consumidor	CDHASDC	Comissão Permanente	Inativa
Comissão de Obras e Serviços Públicos	COSP	Comissão Permanente	Inativa
Comissão de Ações Integradas de Segurança	CAIS	Comissão Permanente	Inativa
<b>Comissão de Agricultura e Meio Ambiente</b>	<b>CAMA</b>	<b>Comissão Permanente</b>	<b>Ativa</b>
Comissão de Constituição, Justiça e Redação	CCJR	Comissão Permanente	Inativa
Comissão de Educ. Ciênc. e Tecn. Cult. Esp. Laz. e Turismo	CECTCELT	Comissão Permanente	Inativa
Comissão de Finanças e Orçamento	CFO	Comissão Permanente	Inativa
Comissão de Fiscalização e Controle Orçamentário	CFCO	Comissão Permanente	Inativa
Comissão de Saúde e Saneamento Básico	CSSB	Comissão Permanente	Inativa

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

É comum a todas as comissões emitirem parecer sobre as proposições, cada uma sobre o assunto que a compete. As atribuições da Comissão de Agricultura e meio ambiente estão presentes no artigo 30 do Regimento Interno, estabelecendo os casos em que ocorreram as análises:

Art. 30 – Compete à Comissão de Saúde, Agricultura, Meio Ambiente e Saneamento Básico emitir parecer fundamentado sobre todas as proposições que versem sobre medidas de redução de risco de doenças, política de saúde, política agrícola, política ambiental e saneamento, especialmente sobre projetos que, direta ou indiretamente, alterem o meio ambiente e a qualidade de vida, atual e futura, das pessoas residentes neste Município.

Aqui devemos destacar que as comissões são peças chaves para atuação legislativa, já que concentram quase de forma unânime o poder sobre as matérias passíveis de aprovação, a comissão mostra-se como meio regulador e mediador de preferências, transformando o interesse individual em bem comum.

Esta deliberação no contexto representativo exerce função constitutiva, isto é, norteia a aprovação de leis, uma vez que, é capaz de conduzir os rumos da política nacional.

Muito embora apenas uma comissão esteja ativa na 31ª legislatura, as outras 8 comissões foram criadas no decorrer da 30ª (2013-2016) legislatura em análise, o que garante a existência de deliberação na arena legislativa.

### **Quadro III – Comissões e respectivas datas de criação.**

<b>Nome da Comissão</b>	<b>Data de criação</b>
Com. Direitos Humanos Assist. Social e Defesa do Consumidor	<b>05/02/2013</b>
Comissão de Obras e Serviços Públicos	<b>05/02/2013</b>
Comissão de Ações Integradas de Segurança	<b>05/02/2013</b>
Comissão de Agricultura e Meio Ambiente	<b>08/05/2017</b>
Comissão de Constituição, Justiça e Redação	<b>05/02/2013</b>
Comissão de Educ. Ciênc. e Tecn. Cult. Esp. Laz. e Turismo	<b>05/02/2013</b>
Comissão de Finanças e Orçamento	<b>05/02/2013</b>
Comissão de Fiscalização e Controle Orçamentário	<b>05/02/2013</b>
Comissão de Saúde e Saneamento Básico	<b>05/02/2013</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

As comissões criadas para apoiar as decisões parlamentares exercem funções importantes no processo legislativo, como: a elaboração de exames técnicos a respeito dos assuntos submetidos, e a emissão pareceres, por exemplo, cabe à Comissão de Justiça manifestar-se sobre o aspecto constitucional, legal ou jurídico dos assuntos entregues à sua apreciação.

Para autores como Marta Mendes (2010) e Limongi (1994), as comissões fazem parte da deliberação que deve existir no interior do congresso. Esta deliberação é um processo de argumentação em torno das políticas e resultados

pelo qual os legisladores podem formar e transformar as preferências uns dos outros e do público em geral. (MENDES DA ROCHA, 2010, p. 122).

A democracia representativa esta diretamente ligada à ideia de debates e reflexões, devemos considerar “que a deliberação ao permitir que cidadãos e representantes troquem ideias e informações, que interesses e pontos de vista sejam confrontados, funciona como uma ferramenta que pode aperfeiçoar a representação” (MENDES DA ROCHA, 2010, p.127).

O aperfeiçoamento da representação, bem como, alternativas para o desenvolvimento na qualidade legislativa é analisada a luz da teoria informacional de atuação parlamentar.

Todavia, a versão informacional se caracteriza pela presença de comissões compostas por especialistas, cada um em sua jurisdição. Para a escolha dos membros utiliza-se o critério da *expertise*, ou seja, a capacidade resultante da bagagem profissional do parlamentar (MENDES DA ROCHA, 2010, p. 130), assim, “a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa, isto é, alguns membros tem maiores conhecimentos que os outros acerca dos efeitos das políticas em determinadas áreas” (LIMONGI, 1994, p.21).

Diante o exposto, fica evidente que a importância das comissões vai além da análise técnica e jurídica, vez que, quando os projetos são discutidos pelos vereadores, estes tendem deliberar e a ouvir a sociedade, angariar respaldo social para decidir as matérias legislativas de modo que reflita a vontade do povo.

### **3.3 O corpo parlamentar da CMCI**

O vereador é um dos representantes políticos no âmbito municipal. Os estados brasileiros possuem o Poder Legislativo composto pelos deputados estaduais, assim como os municípios composto pelos vereadores. O vereador é um membro da Câmara Municipal que exerce seu cargo em favor de um município, os vereadores são eleitos através do voto direto, cujo mandato tem duração de quatro anos (VASCONCELOS; MAGALHÃES; CASTRO, 2010. p. 3)

### 3.4 Quem são os vereadores da CMCI?

Partindo do pressuposto que uma das mais importantes instituições de representatividade é o poder legislativo local, se não a mais importante, cabe considerar a importância de que a sociedade tenha ciência de quem são seus representantes e assim criar um vínculo político de interesses coletivos, na busca por informações de como os representantes escolhidos estão legislando.

Na 30ª legislatura, a Câmara municipal de Cachoeiro de Itapemirim foi composta por 19 vereadores, sendo eles:

**Quadro IV – Vereadores e partidos políticos que compõem a CMCI**

VEREADOR	PARTIDO
ALEXANDRE ANDREZA MACEDO	PP
ALEXANDRE BASTOS RODRIGUES	PSB
ALEXANDRE VALDO MAITAN	PDT
BRAS ZAGOTTO	PT
CARLOS RENATO LINO	PP
DELANDI PEREIRA MACEDO	PP
EDISON VALENTIM FASSARELLA	PV
ELIMAR FERREIRA	PT
ELY ESCARPINI	PP
FABRICIO FERREIRA SOARES	PSB
JOSÉ CARLOS AMARAL	PMDB
JULIO CESAR FERRARE CECOTTI	PV
LEONARDO PACHECO PONTES	PT
LUCAS MOULAIS	PT
LUIS GUIMARÃES DE OLIVEIRA	PMDB
MARCOS ANTONIO MANSOR	PDT
OSMAR DA SILVA	PHS
RODRIGO PERREIRA COSTA	PSB
WILSON DILLEM DOS SANTOS	PRB

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Neste sentido, o perfil dos vereadores foi analisado através de algumas variáveis, tais como: gênero, idade, naturalidade, escolaridade, profissão/ocupação, e ainda, quais partidos políticos compõem a câmara e quantos foram reeleitos, em específico para o mandato de 2017.

Cabe considerar a importância de que a sociedade tenha ciência de quem são seus representantes e assim criar um vínculo político de interesses coletivos, na busca por informações de como os representantes escolhidos estão legislando.

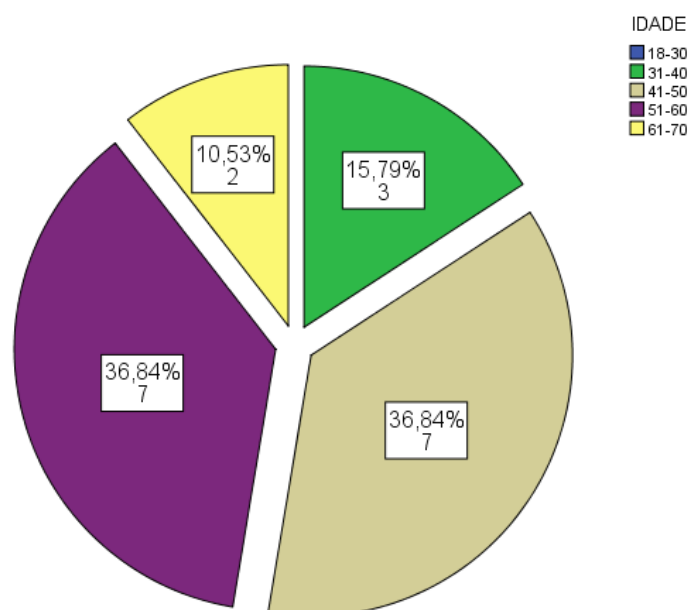
Para melhor dinâmica deste estudo, a análise em tela buscou verificar as modificações no perfil sócio-político do Poder legislativo da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim/ES, em relação os vereadores eleitos para o mandato de 2013 em relação ao mandato de 2017.

### 3.5 Análise do perfil social dos vereadores

Observando os dados colhidos pode-se constatar que em 2013, 100% dos vereadores eleitos eram do sexo masculino, e no ano de 2017 o sexo feminino permaneceu baixo, sendo eleita apenas uma mulher, o que representa 5,3% do total de vereadores, e, embora o gênero feminino tenha ficado em destaque quanto a presidência da república, o município em *lôcus* manteve-se resistente nesse sentido.

Quanto à idade em 2013: 36,84% têm entre 41 e 50 anos. A mesma quantidade repete-se entre 51 e 60 anos, a proporção cai para 15,8% para os que tem idade entre 31 e 40 anos, e 10,5% para idade entre 61 e 70 anos.

**Gráfico I – Idade dos vereadores da CMCI, em 2013.**

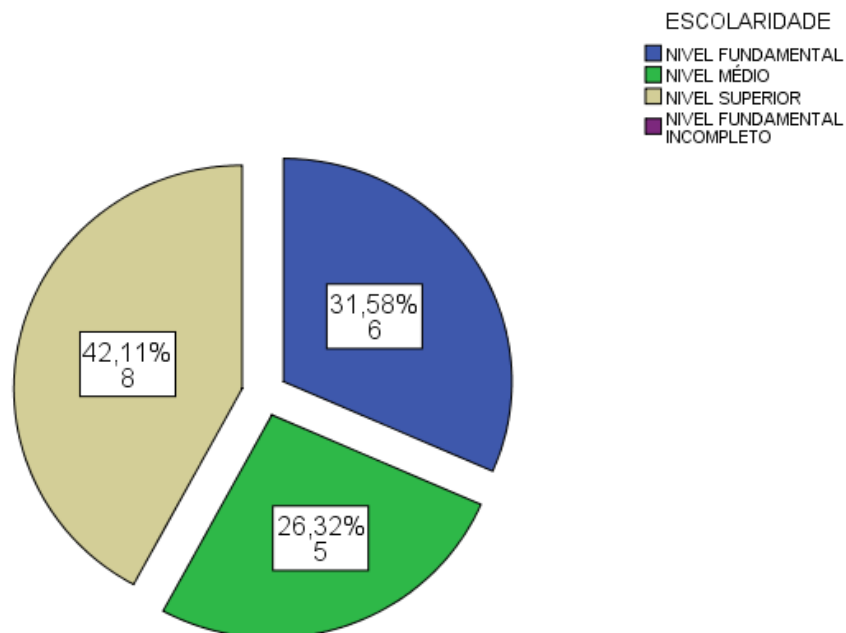


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Já em 2017, 42,1% têm idade entre 51 e 60 anos, e 31,6% para idades entre 61-70 anos. Em ambos os mandatos nenhum vereador apresenta mais de 71 anos de idade. Podemos considerar que a nova bancada tem 73,7% dos membros entre 51 e 70 anos, portanto seus legisladores possuem maturidade e experiência de vida, mais conservadora do que necessariamente inovadora.

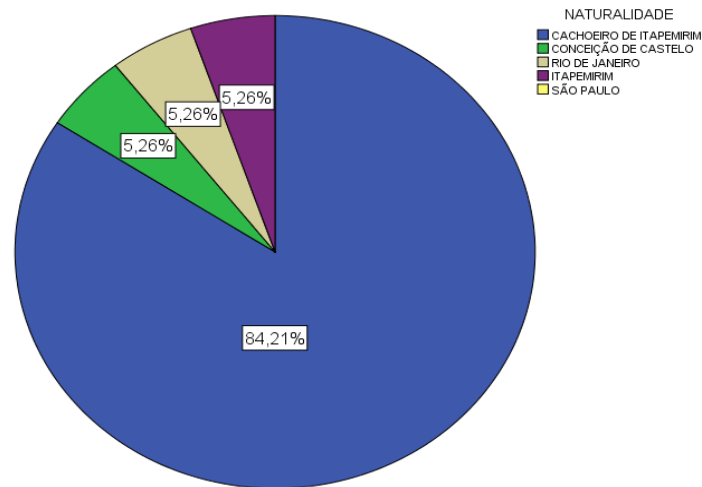
No que se refere à escolaridade, tem-se que em 2013, 31,6% dos vereadores possuíam apenas o ensino fundamental, quando em 2017 o número caiu para 15,8%, no entanto, os representantes com nível médio e superior cresceram em relação a 2013, passando de 26,3% para 36,8% o nível médio, e de 42,1% para 47,4% o nível superior. Portanto, podemos considerar que na Câmara de Cachoeiro de Itapemirim o grau de estudo é considerado elevado, e crescente em relação ao último mandato, o que tende a possibilitar maior entendimento em relação ao poder e as necessidades da população.

**Gráfico II – Nível de escolaridade vereadores da CMCI, em 2013.**



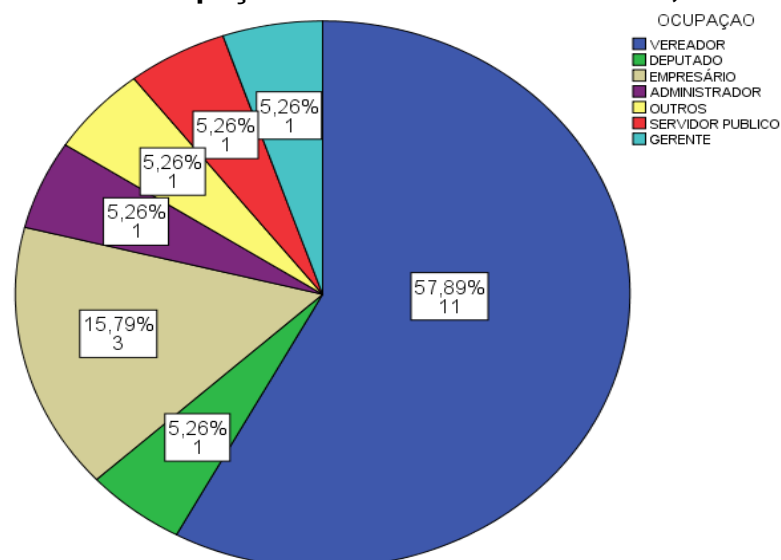
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Nem todos os vereadores são naturais de Cachoeiro de Itapemirim, tanto em 2013, quanto em 2017, a média de 15,9% dos eleitos não pertence naturalmente ao município.

**Gráfico III – Naturalidade dos vereadores CMCI, em 2013.**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Cerca de 57,6% dos vereadores eleitos em 2013 consideraram a profissão de vereador, o número foi reduzido em 2017 para apenas 26,3%, diminuindo também o número de empresários, de 15,8% para 10,5%. Apurou-se no entanto, considerado aumento de servidores públicos na atividade política, em 2013 compreendeu apenas 5,3%, já em 2017 atingiu a marca de 21,1%.

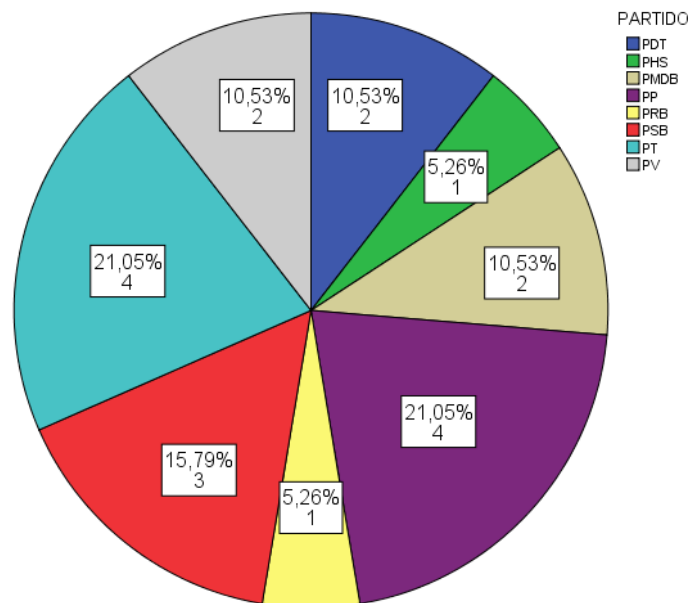
**Gráfico IV – Ocupação dos vereadores da CMCI, em 2013.**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Em relação aos partidos políticos representantes na câmara municipal de Cachoeiro de Itapemirim, no ano de 2013 os partidos com maior número de representantes foram o PP e o PT ambos com 4 vereadores eleitos, sendo que o

corpo legislativo era representado por apenas 8 partidos. Em 2017 a diversificação partidária será maior, visto que, a referida Câmara terá 12 partidos para compor a mesa, sendo que o PSB e PDT contam ambos com 3 vereadores eleitos. Deste feito, nota-se que o PT assim como o PMDB e o PHS não elegeram representantes para a bancada de 2017.

**Gráfico V – Partidos políticos dos vereadores da cidade de Cachoeiro de Itapemirim, em 2013.**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

No tocante a reeleição, 7 dos 19 vereadores eleitos para assumirem em 2017, também aturam na última vereância, ou seja, 36,84% dos vereadores são reeleitos. Essa experiência na instituição pública contribui o que a Ciências Políticas chamam de *seniority*, que é a taxa de renovação. Esta experiência adquirida ao longo da carreira política esta presente também no Congresso norte-americano, e é visto de forma a favorecimento da instituição que conta com toda expertise do parlamentar, assim trata Marta Mendes (2008, p. 95):

Além da presença de expertos, a legislatura precisa criar outros incentivos para a especialização dos legisladores como, por exemplo, a regra de antigüidade (*seniority*), praticada no Congresso norte-americano, segundo a qual os presidentes das comissões são os membros mais antigos do partido majoritário. Essa norma desestimula a troca de comissões e é um incentivo à especialização dos legisladores.



Conhecendo o legislativo local, é muito importante que os cidadãos participem, expressando opiniões e propondo sugestões para a sua região, assim, o processo de governança pública é efetivamente construído com ações e há a necessidade de elementos para melhorias, mas depende ainda essencialmente de maior participação e integração da sociedade.

## **4 ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE LEIS NA CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ( 2013-2016)**

As bibliografias existentes pouco dispõem sobre os métodos de estudo sobre o legislativo municipal, a literatura esta restrita a arena do Congresso Nacional.

Avaliar o desempenho do poder local é uma das mais instigantes tarefas na área dos estudos legislativos. É um exímio desafio, pois, não há uma classificação, tampouco a indexação de temas, devido à vasta abrangência e as necessidades dos municípios, busca-se então, unificar a metodologia, autores como Inácio e Meneguim (2014) descrevem algumas alternativas de avaliação local, diversas das pré-existentes, mas ainda não alcançaram os exploradores das arenas municipais.

### **4.1 Classificações do conteúdo dos projetos de lei**

A avaliação do desempenho do poder legislativo ainda é restrita a produtividade legislativa, que tornou-se a métrica para apurar o desempenho da própria instituição.

Esta avaliação não é uma tarefa simples. A classificação é o ponto de partida essencial para qualquer tentativa de mensuração deste poder.

Neste sentido, para alcançar os objetivos deste estudo, optou-se por seguir a linha do trabalho de Miranda (2015), que trata da arena local, e Pessine (2013) que trata da arena estadual, como forma de unificar a metodologia dos trabalhos, visto a dificuldade de sistematizar as informações sobre o processo legislativo municipal.

Os projetos são classificados quanto ao tema declarado na ementa, e, para que haja uma completa apreciação, utilizamos duas linhas de avaliação, a primeira que remete aos temas gerais, o segundo segmento trata dos temas de forma específica, são segmentos minuciosos do tema geral.

As categorias gerais são:

1) Administrativas, são aqueles projetos relativos à criação e alteração de conselhos, secretarias, companhias e órgãos municipais. Projetos sobre servidores públicos, criação de cargos, planos de carreiras, etc.

2) Declaração de utilidade pública, são projetos que atribuem um status, perante o poder público municipal, de organização sem fins lucrativos. Assim, cria-se a possibilidade de investimento de seu lucro todo em manutenção e melhorias (SILVA, 2013). Optou-se por separar as declarações de utilidade pública em uma categoria à parte, pela sua expressiva quantidade, e por não apontar desdobramentos de cunho específico.

3) Honoríficas, são aqueles projetos que criam e concedem honrarias e prêmios, denominam ruas e logradouros, criam datas comemorativas.

4) Projetos de leis modificativas, são aqueles que têm a finalidade de modificar a redação de uma lei ou ainda revogar leis.

5) Organização do Executivo e/ou Legislativo, são referentes a modificações e projetos que tratem exclusivamente destas instituições.

6) Política econômica, são os destinados a orçamento, tributos e criação/alteração de fundos.

7) Política social, são projetos sobre cidadania, crianças e adolescentes, educação, emprego, habitação, cultura, esportes.

8) Política urbana, são projetos que se dedicam à concessão de direito de uso, afetação e desafetação de imóveis e terrenos, doação e permuta de lotes, zoneamento e uso do solo, trânsito e transporte e meio ambiente.

9) Regulação de atividades, são aqueles projetos voltados à regulamentação de serviços e profissões que são competência do município.

**TABELA I –** Categorias utilizadas para descrição dos temas específicos dos projetos de lei

<b>TEMA GERAL</b>	<b>TEMA ESPECÍFICO</b>
ADMINISTRATIVO	CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA CRIAÇÃO DE CONSELHOS/ PROGRAMAS FUNCIONALISMO PÚBLICO PROCESSO ADMINISTRATIVO
HONORÍFICO	CRIAÇÃO DE HONRARIAS CONCESSÃO DE HONRARIAS DENOMINAÇÃO DE BEM PÚBLICO DATAS COMEMORATIVAS
MODIFICATIVAS	MODIFICA REDAÇÃO DE LEI REVOGA/AB-ROGA LEI
ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVO	ORGANIZA O TRABALHO LEGISLATIVO
POLÍTICA ECONÔMICA	CRIAÇÃO DE FUNDOS TRIBUTOS ORÇAMENTO PREVIDÊNCIA AUTORIZA A CRIAR CONVÊNIOS AUTORIZA ABERTURA DE CRÉDITOS AUTORIZA DOAÇÃO INCENTIVOS REAJUSTES E CONCESSÕES FINANCEIRAS
POLÍTICA SOCIAL	COMÉRCIO E INDÚSTRIA ASSISTÊNCIA SOCIAL CIDADANIA CRIANÇA E ADOLESCENTE CAMPANHAS EDUCATIVAS DEFICIENTES SAÚDE EDUCAÇÃO EMPREGO HABITAÇÃO LAZER e TURISMO CULTURA ESPORTES MULHERES IDOSOS SEGURANÇA AGRICULTURA CONSUMIDOR
POLÍTICA URBANA	CONCESSÃO DE USO AFETAÇÃO/DESAFETAÇÃO DOAÇÃO E PERMUTA DE LOTES TRÂNSITO E TRANSPORTE MEIO-AMBIENTE ZONEAMENTO E USO DO SOLO OBRAS E INFRAESTRUTURA PLANEJAMENTO URBANÍSTICO AUTORIZA DESAFETAÇÃO DOAÇÃO
REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	REGULA ATIVIDADES E SERVIÇOS

A tabela reporta os temas gerais e seus desdobramentos em temas específicos. No caso de algum projeto tratar de dois temas específicos simultaneamente, neste caso, optou-se por classificar de acordo com a matéria que mais predomina na descrição do objeto.

#### 4.2 Campo de análise

A pesquisa em tela analisou os projetos de lei ordinária (PLO) que tramitaram ou iniciaram sua tramitação no período da 30ª legislatura da CMCI, que compreende o lapso de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2016.

O quadro V demonstra a quantidade de projetos por ano, e a quantidade total que será analisado neste capítulo.

**Quadro V** - Quantidade de projetos por ano.

<b>ANO</b>	<b>PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA</b>
2013	316
2014	281
2015	288
2016	128
<b>Total</b>	<b>1.013</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Cabe a sensibilidade de relatar que houve a divergência de apenas 1 projeto de lei, visto que no site institucional da CMCI, foram registrados 1.014 projetos, quando na apuração dos dados só foi encontrado a quantidade de 1.013 projetos.

Posto isto, os dados foram consistentes possibilitando 100% (cem por cento) de aproveitamento no resultado da pesquisa.

Inicialmente, vale relatar que se comparado o universo analisado em outros trabalhos desenvolvidos no Brasil, o município de Cachoeiro de Itapemirim encontra-se entre a classificação de Médio e Grande volume de produção legislativa, isto

comparado ao estado do Paraná, onde a produção para médio e grande volume abrange cerca de 1.000 a 1700 projetos de lei.

No Espírito Santo ainda não há pesquisas sobre a produção legislativa nos municípios, o estudo paralelo encontrado foi elaborado por Pessine (2015), e trata da arena estadual de atuação, tendo como campo de análise a Assembleia Legislativa do Estado.

### 4.3 A relação Executivo-Legislativo

A lei ordinária é a forma mais comum de alterar o ordenamento jurídico de um município, e, para começar a definir o padrão de funcionamento do processo legislativo, segundo Miranda (2015), “é necessário ter em mente que outros atores participam da produção legal”.

A relação Executivo – Legislativo foi traçada a partir da identificação da autoria das proposições, visto que, os projetos de lei oriundos do Poder Executivo Municipal, também foram analisados.

As proposições por iniciativa estão consolidadas no quadro VI.

**Quadro VI - Relação Executivo-Legislativo**

RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO	PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA	
	N	%
INICIATIVA LEGISLATIVO	744	73,44%
EXECUTIVO	269	26,55%
Total	1013	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Percebe-se que apesar do legislativo produzir a maior parte da iniciativa, considerando a participação de 19 vereadores, o poder executivo produz uma quantidade significativa dos projetos. Figueiredo e Limongi (1995) isso se deve as prerrogativas exclusivas dos prefeitos sobre algumas matérias, tais como financeira,

criação de cargos e funções públicas, matérias que importem em aumento de despesas ou diminuição da receita, entre outros.

Diante do panorama exposto, procura-se compreender tanto a dinâmica existente entre Executivo e Legislativo, como a produção de lei dos vereadores, e para tanto, utilizou-se a literatura de Limongi (2006) que trata da taxa de dominância e da taxa de sucesso das leis.

De acordo com o autor a taxa de dominância é a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período. E a taxa de sucesso é calculada pela proporção do que é aprovado pelo Executivo sobre o total enviado por esse Poder.

O quadro VII apresenta a taxa o resultado do plenário para as propostas tanto do executivo quando do legislativo, e a taxa de aprovação de cada uma delas.

**Quadro VII - Resultado do plenário e taxa de sucesso**

TAXA DE SUCESSO		ENCAMINHADAS		APROVADAS	
		N	%	N	%
INICIATIVA	LEGISLATIVO	744	73,44%	563	75,67%
	EXECUTIVO	269	26,55%	217	80,66%
	Total	1013	100%		

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Na no quadro VII podemos observar a taxa de sucesso tanto do Legislativo como do Executivo.

Embora o legislativo tenha apresentado um número maior de projetos, ocorre certa superioridade do Executivo frente às proposições do Legislativo, no qual este último teve sucesso inferior na aprovação das proposições. Os dados sugerem que o

executivo foi mais exitoso nos projetos aprovados, mesmo não se sobrepondo a taxa de dominância<sup>2</sup> dos projetos de leis aprovados pela Casa.

O legislativo teve rejeitado/vetado 23,33% dos projetos, enquanto o executivo 19,33. Podemos considerar que do ponto de vista da viabilidade técnica, o primeiro filtro entra em ação logo após o início do tramite da proposta. Esse filtro é a análise da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa pela Comissão de Constituição e Justiça (MIRANDA, p.59, 2015).

O executivo tem prerrogativa de legislar sobre quaisquer matérias, e ainda possui competências legislativas exclusivas, o que contribui para a taxa de sucesso deste, visto que, o legislativo propõe projetos de que não tem competência, logo, todo desdobramento da norma durante o processo legislativo influencia no resultado da taxa de sucesso.

**Quadro VIII – Resultado do plenário Taxa de dominância**

TAXA DE DOMINÂNCIA	ENCAMINHADAS	APROVADAS (geral)	
	N	N	%
LEGISLATIVO	734	774	94,83 %
EXECUTIVO	269		34,75 %

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Em relação ao grau de dominância o executivo tem um baixo rendimento, isto por que, conforme trata a literatura contemporânea, os municípios de médio e grande porte tendem a ter um legislativo mais ativo, comparado aos municípios de pequeno porte.

Esta taxa de dominância do legislativo deve-se ao alto percentual de projetos com pequeno impacto sobre o ordenamento jurídico que versam sobre nomeações de ruas, logradouros, paços municipais e alterações no ordenamento urbano (SILVA, 2013, p. 222).

<sup>2</sup> Vide quadro VIII - Resultado do plenário Taxa de dominância



Logo, se consideramos as políticas relacionadas ao desenvolvimento econômico local, a destinação de recursos para a saúde, educação entre outras, sabendo que projetos tem origem no Executivo devido à prerrogativa exclusiva de legislar nestes temas, este por sua vez, apresentaria uma taxa de dominância superior ao legislativo.

Por este motivo, dispõe Abrúcio e Couto (1996) apud Miranda (2015, p. 61), que é necessário diferenciar as cidades pequenas, das médias e das grandes cidades, para apreciar o funcionamento do legislativo municipal, pois, existe um ativismo legislativo considerável nas câmaras com grande concentração de proposições.

Lemos (2001) apud Miranda (2015, p.58) aponta que o Legislativo Federal possui uma baixa taxa de mobilização, quando se trata em aprovar seus próprios projetos. No processo legislativo municipal esse cenário muda, pois, a capacidade de aprovação do executivo gira em torno do governo estratégia política por parte do governo para garantir apoio do Legislativo na aprovação de seus interesses, assim, enquanto os parlamentares deixam de utilizar os poderes de veto, obstrução e controle; o governo, por seu lado, distribui cargos na administração e nas estatais a pessoas indicadas pelos partidos coligados. (ANDRADE, 1998, p.19)

O poder executivo na CMCI detém maior índice de aprovação e conseqüentemente uma grande taxa de sucesso. No entanto, legislativo se apresenta majoritário em relação à taxa de dominância, sendo responsável pela maioria das iniciativas. Esta tendência segue a linha das câmaras grandes no Brasil, e mostra que há um maior ativismo deste legislativo.

#### **4.4 CONTEÚDO DOS PROJETOS DE LEI: uma análise da produção legislativa.**

Esta sessão do trabalho apresenta o resultado da classificação dos projetos, de acordo com a tipologia estabelecida anteriormente, no subcapítulo 3.1.

#### **Quadro IX – Conteúdo dos projetos de lei propostos (2013-2016)**

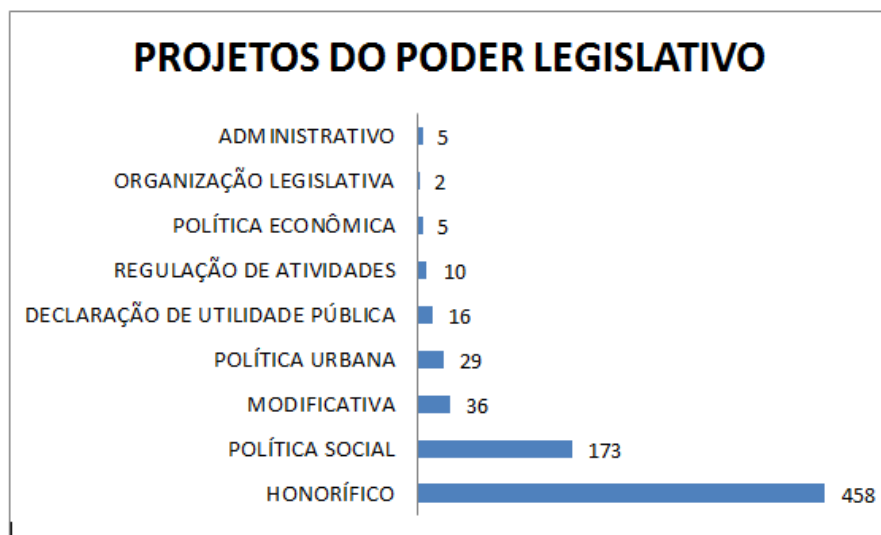
CONTEÚDO DOS PROJETOS DE LEI	PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA	
	N	%
DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	17	1,7%
ADMINISTRATIVO	50	4,9%
HONORÍFICO	474	46,8%
MODIFICATIVA	114	11,3%
ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA	4	0,4%
POLÍTICA ECONÔMICA	87	8,6%
POLÍTICA SOCIAL	194	19,2%
POLÍTICA URBANA	60	5,9%
REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	13	1,3%
Total:	1.013	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Foi observado cada projeto de lei apresentado no período de 2013 a 2016, indicando os atores envolvidos, sobre a perspectiva dos temas de cunho geral e as preferencias do legislativo e do executivo nos PLO's.

Projetos que tratam de assuntos relacionados à categoria dos honoríficos, como a denominação de ruas, e logradouros públicos representam grande parte da iniciativa do legislativo. O segundo tema recorrente na ordem de preferência dos vereadores são as de políticas sociais, geralmente estão atreladas aos clamores da sociedade ou a fatos que ocorreram no âmbito do município.

**Gráfico VI – Tema geral dos projetos de lei propostos pelo Legislativo (2013-2016)**



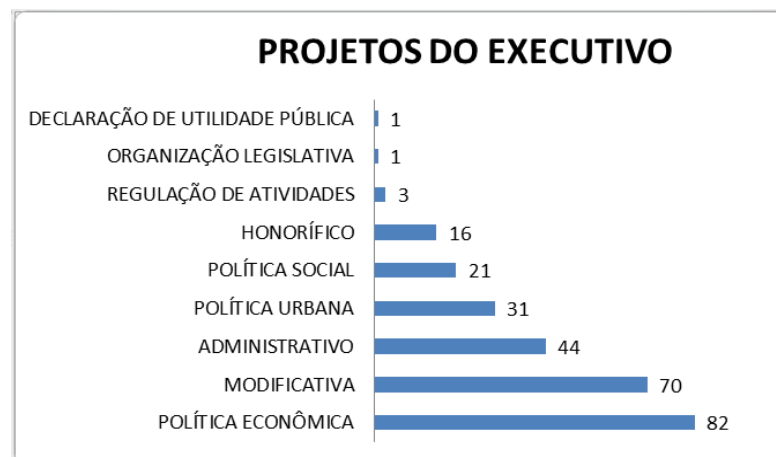
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

O poder executivo por sua vez, se ateve preferencialmente as politicas econômicas, as quais representam a maioria das proposições do prefeito, cerca de 30,5% conforme o gráfico de número XII, isto por que as leis que regulam a politica econômica são em sua maioria de competência do executivo.

A segunda preferencia do executivo são as alterações legais, o executivo encaminhou 70 projetos de leis modificativas, enquanto o legislativo encaminhou apenas 36, assim, contata-se que o Executivo adequa a necessidade do município com a legislação atual consideravelmente mais do que os próprios vereadores.

### **Gráfico VII – Tema geral dos projetos de lei propostos pelo Executivo**

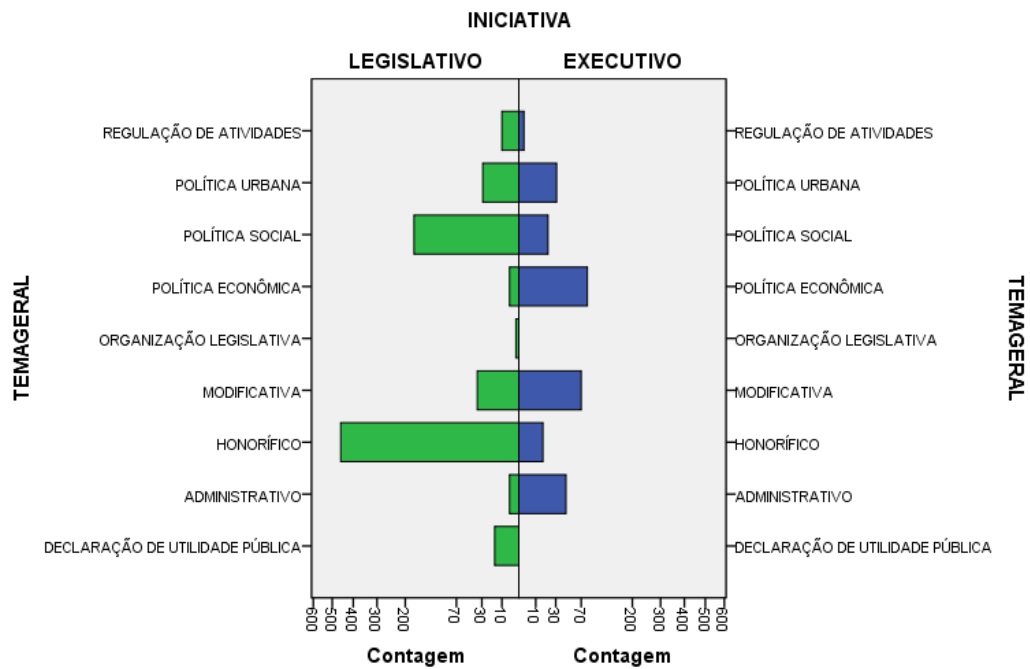
(2013-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Os projetos relacionados à atividade administrativa do município alcançou um quantitativo de 44 matérias enviadas pelo executivo, enquanto o legislativo propôs apenas 5 projetos. Dai pode-se verificar a diferença nas preferencias do Executivo-Legislativo.

Assim, conforme o gráfico abaixo pode-se perceber que os índices temáticos apresentam variações significativas entre os atores políticos. A quantidade de projetos se manteve próxima apenas se tratando de politicas urbanas.

**Gráfico VIII – Comparativo entre os temas gerais produzidos por iniciativa.**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Os projetos de lei ordinária estão diretamente ligados com toda população, por englobarem diversos assuntos, tais como: Saúde, educação, segurança, cidadania e meio ambiente. Deste modo, a tabela a seguir possui melhor detalhamento, ela comporta os desdobramentos dos temas gerais, e possibilita verificar qual área teve maior atenção.

**TABELA II – Temas específicos dos projetos de lei propostos (2013-2016)**

TEMAS ESPECÍFICOS	INICIATIVA			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%
DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	16	2,2%	1	0,4%
CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA	0	0,0%	21	7,8%
CRIAÇÃO DE CONSELHOS/ PROGRAMAS	1	0,1%	2	0,7%
FUNCIONALISMO PÚBLICO	4	0,5%	20	7,4%
PROCESSO ADMINISTRATIVO	0	0,0%	2	0,7%
CRIAÇÃO DE HONRARIAS	1	0,1%	0	0,0%
CONCESSÃO DE HONRARIAS	1	0,1%	1	0,4%
DENOMINAÇÃO DE BEM PÚBLICO	400	54,5%	13	4,8%

DATAS COMEMORATIVAS	49	6,7%	1	0,4%
MODIFICA REDAÇÃO DE LEI	40	5,3%	62	23,0%
REVOGA/AB-ROGA LEI	3	0,4%	7	2,6%
ORGANIZA O TRABALHO LEGISLATIVO	3	0,4%	1	0,4%
CRIAÇÃO DE FUNDOS	0	0,0%	1	0,4%
TRIBUTOS	3	0,4%	9	3,3%
ORÇAMENTO	0	0,0%	23	8,6%
PREVIDÊNCIA	0	0,0%	1	0,4%
AUTORIZA A CRIAR CONVÊNIOS	0	0,0%	0	0,0%
AUTORIZA ABERTURA DE CRÉDITOS	1	0,1%	19	7,1%
AUTORIZA DOAÇÃO INCENTIVOS	0	0,0%	0	0,0%
REAJUSTES E CONCESSÕES FINANCEIRAS	0	0,0%	29	10,8%
COMÉRCIO E INDÚSTRIA	30	4,1%	4	1,5%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	4	0,5%	2	0,7%
CIDADANIA	3	0,4%	0	0,0%
CRIANÇA E ADOLESCENTE	1	0,1%	0	0,0%
CAMPANHAS EDUCATIVAS	30	4,1%	2	0,7%
DEFICIENTES	10	1,4%	0	0,0%
SAÚDE	37	5,0%	3	1,1%
EDUCAÇÃO	13	1,8%	5	1,9%
EMPREGO	1	0,1%	0	0,0%
HABITAÇÃO	6	0,8%	0	0,0%
LAZER e TURISMO	1	0,1%	0	0,0%
CULTURA	6	0,8%	1	0,4%
ESPORTES	3	0,4%	0	0,0%
MULHERES	3	0,4%	0	0,0%
IDOSOS	5	0,7%	0	0,0%
SEGURANÇA	17	2,3%	1	0,4%
AGRICULTURA	4	0,5%	3	1,1%
CONSUMIDOR	10	1,4%	1	0,4%
CONCESSÃO DE USO	1	0,1%	1	0,4%
AFETAÇÃO/DESAFETAÇÃO	0	0,0%	3	1,1%
DOAÇÃO E PERMUTA DE LOTES	1	0,1%	6	2,2%
TRÂNSITO E TRANSPORTE	10	1,4%	5	1,9%
MEIO-AMBIENTE	12	1,6%	5	1,9%
ZONEAMENTO E USO DO SOLO	0	0,0%	4	1,5%
OBRAS E INFRAESTRUTURA	1	0,1%	0	0,0%
PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	3	0,4%	7	2,6%

AUTORIZA DESAFETAÇÃO DOAÇÃO	0	0,0%	0	0,0%
REGULA ATIVIDADES E SERVIÇOS	10	1,4%	3	1,1%
Total	744	100,0%	269	100,0%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CMCI, 2017.

Os temas específicos representam um esforço de sistematização e categorização (Miranda, 2015 p.71), possibilita a compreensão do panorama de atuação e da produção legislativa no município.

O tema específico com maior recorrência foi a denominação de bens públicos, esquadrado na categoria geral de honoríficos, que apresentam-se com menor relevância social.

A literatura por sua vez diverge sobre a qualificação do Legislativo como “homologador de nome de ruas e datas comemorativas” (CAETANO, 2005).

Foram 400 projetos de lei ordinária, para denominação de ruas, becos, e escadas, durante a 30ª legislatura da Câmara, o que compreende mais de 50% dos projetos encaminhados pelo legislativo. Na visão do autor Joffre Netto (2003) esses projetos não demandam esforços na elaboração, e tampouco gastos públicos, por isso são tão frequentes no âmbito municipal.

Apesar de ser uma atividade necessária, autores sustentam que a lei não deveria ser o instrumento para produção desses tipos de “leis”, pois, somando o baixo custo e a facilidade, bem como, a possível visibilidade pelo eleitorado, contribuem significativamente para o quantitativo de leis com benefícios apenas de interesse particular e específico.

Neste sentido dispõe a autora:

A elaboração de lei inúteis contraria os mais mezinhos princípios da ordem jurídica, seja porque desmoraliza esse instrumento de tão elevado status constitucional – e, por consequência, também o órgão estatal precipuamente encarregado de sua elaboração: o Parlamento –, seja porque desperdiça os esforços e os recursos públicos necessários à sua elaboração e, posteriormente, à sua administração (MARTINS, 2005, p.5).

O mesmo acontece com a concessão de honorarias e a instituição de datas comemorativas pelo Poder Legislativo municipal, com cerca de 49 projetos, é a

segunda maior linha de proposição do legislativo, como visto, essas atividades significam parte relevante do processo legislativo.

Segundo Miranda (2015, p. 75) “se uma lei não possui efeito prático, além daqueles efeitos particularistas já apontados, não há razão para o desperdício de esforços e os recursos públicos que sua elaboração demanda”.

Assim, seria razoável que os projetos de leis de cunho honorífico passassem por um filtro, atendendo minimamente a temas que justifiquem seu reconhecimento.

O legislativo se pronunciou majoritariamente em relação às declarações de utilidade públicas.

Temas de caráter administrativo como convênios, funcionalismo público e abertura de crédito chamam a atenção e significam 22,3 % dos projetos que estão na lista de preferencia do executivo.

O Executivo, se ateve as leis modificativas, e as leis que regulam reajustes e orçamento, pois são matérias de competência privativa do Executivo, esse campo abarca a elaboração do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentarias, e as propostas de orçamento anual, e estão enquadrados no tema geral das politicas econômicas.

Já no grupo temático politica social, o legislativo esteve ativo, a atenção foi voltada para o comercio e as indústrias, campanhas educativas, ligadas a saúde e conscientização, segurança e matérias de direito do consumidor.

As campanhas educativas são amplamente utilizadas, nestas o legislativo versou sobre variados temas, como: obesidade, esclerose múltipla, câncer, autismo, relacionadas a saúde, algumas relacionadas ao esporte como a semana do ciclismo, entre tantas outras.

Tais campanhas são instrumentos importantes de conscientização, e seus desdobramentos afetam positivamente a população do município.

O tema segurança é uma preocupação frequente, no entanto, foram propostos apenas 18 projetos, sendo 17 do legislativo e apenas 1 do executivo.

O município de Cachoeiro de Itapemirim está diariamente nos noticiários, e apresenta reflexos do alto índice de violência no sul do estado. Em 2014 os vereadores reuniram-se com a Polícia Militar que constataram 173 registros de roubo em estabelecimentos comerciais, contra 110 no mesmo período em 2013. Em 2014 foram registradas 10.970 ocorrências, aumentando consideravelmente em relação a 2013 com 8200 ocorrências no primeiro trimestre, conforme notícia no site institucional da prefeitura municipal.

Assim, apesar de terem sido constatados projetos de lei sobre segurança, a frequência ainda é pouca em relação à quantidade de demanda ocorrida na cidade nos últimos anos, de acordo com os dados supramencionados.

Estes temas relacionados à política social, vistos anteriormente e outros como assistencialismo, educação e cultura estão ligados diretamente com a atividade do legislativo, que exerce majoritariamente o controle sobre as proposições.

Sobre as políticas urbanas, a Constituição Federal, determina que é dever do município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (CF, art. 30, VIII).

Os projetos relacionados às políticas urbanas ordenam-se em: concessão de uso, afetação ou desafetação de terrenos ou imóveis, doação ou permuta de terrenos ou imóveis, trânsito e transporte, meio-ambiente, zoneamento e uso do solo, obras e infraestrutura, planejamento urbanístico, e autorização de concessão/afetação/doação/permuta de terrenos e imóveis, neste sentido dispõe Miranda (2015, p. 83):

De todos os temas específicos apresentados, uma das principais categorias é a que regulamenta o zoneamento e o uso do solo, uma vez que é através do zoneamento municipal e do controle do uso do solo que o município põe a ordem dos loteamentos, estabelece mudanças no perímetro urbano e diretrizes para o crescimento urbano, dentre outras inúmeras funções. Outra importante categoria é a de planejamento urbano, muito semelhante a que regulamenta o zoneamento, mas com uma importante diferenciação, abarca os projetos que tratam do plano diretor do município.

Segundo Bernardi (2007) apud Miranda (2015, p. 84) a concessão do direito de uso tem por fim ceder terrenos públicos para um concessionário com a finalidade



de urbanização, industrialização, plantação ou qualquer outro tipo de uso de interesse social.

Em relação aos temas tratados nas políticas urbanas, executivo produziu 34 projetos de lei, enquanto o legislativo produziu 38 projetos, dentre eles estão às proposições relativas ao transporte e meio ambiente.

As matérias relacionadas ao trânsito e o meio ambiente somam 22 projetos. Há de se destacar que a cidade de Cachoeiro de Itapemirim convive diariamente com um trânsito intenso, no último mês de agosto algumas ruas receberam uma nova sinalização.

O tema é observado pelo legislativo, que optou por criar uma semana do trânsito no município, onde as equipes da prefeitura repassam orientação para o cidadão, juntamente com às mudanças no trânsito da cidade.

O meio ambiente também é assunto de grande valia, devido à quantidade de empresas do ramo do mármore e granito presentes no município. Em Agosto deste ano, aconteceu a 44ª feira internacional do mármore e granito em Cachoeiro, a equipe de meio ambiente da prefeitura esteve presente com objetivo de informar como ocorre todo o procedimento, esclarecendo as dúvidas que ali surgirem. Os vereadores atuam com seguimentos de conscientização, como a semana da água, da árvore e programas de coleta de resíduos.

Conforme dispõe Pessini (2013, p. 94) “Existe uma ordem de preferências que varia conforme a proposição, se do executivo, legislativo ou judiciário”, depois de concretizada a análise em tela, o panorama foi:

- a) Executivo: Tem preferência por matérias de ordem econômica, e administrativas.
- b) Legislativo: tem preferência por proposições honoríficas e sociais.

Esta preferência guarda semelhança com a Assembleia Legislativa do Espírito Santo, estudada por Pessini (2013), e outras câmaras municipais médias e grandes do Paraná, analisadas por Miranda (2015).

## CONCLUSÃO

A pesquisa em tela analisou a atuação dos Vereadores da Câmara de Cachoeiro de Itapemirim, na 30ª legislatura, que compreende o lapso temporal de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2016.

Para entender o contexto das proposições, inicialmente foi observado o perfil sócio-político do legislador, e as mudanças que ocorreram com as eleições para a 31ª legislatura, em seguida,

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Regis de Castro. **Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo**. In: Processo de governo no município e no estado : uma análise a partir de São Paulo[S.l: s.n.], 1998.. Disponível em:< [http://www.bdpi.usp.br/single.php?\\_id=001438881](http://www.bdpi.usp.br/single.php?_id=001438881)> Acesso em: Jul.2017

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988 <Disponível em: [ttp://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: Mai. 2017.

CAETANO, B. **Executivo e legislativo na Esfera Local, Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo**. Novos Estudos, v. 71, p. 101–123, 2005. Disponível em:< <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-71/>> Acesso em: Jul.2017

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Regimento interno, resolução Nº 008/90**. Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, 1990.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, ano 10, n.29, p. 175-200, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Livro 9, vol. 2, Brasília. 2010. Disponível em:< [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf)> Acesso em: 20 Jul.2014

JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. **Câmaras municipais no Brasil: um estudo introdutório do afastamento dos legislativos municipais de suas funções constitucionais**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001. Disponível em:< <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/browse?value=C%C3%A2maras+municipais+no+Brasil%3A+um+estudo+introdu%C3%B3rio+do+afastamento+dos+legislativos+municipais+de+suas+fun%C3%A7%C3%B5es+constitucionais&type=title>> Acesso em: Jul.2017

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil**. Disponível em: <

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod\\_resource/content/1/LEAL%2C%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL%2C%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf). Acesso em: 16 junho 2017

LOPEZ, Felix G. **A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama**. Rev. Sociologia e Política, Curitiba, 22, 153-177, jun. 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a12.pdf> >, acesso em Jun. 2017.

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a Literatura Norte-americana Recente**. BIB, n. 37, Rio de Janeiro, pp. 3-38, 1º semestre. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16s0/a07v16s0.pdf>> Acesso em: Jul.2017

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processos decisórios**. Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 76 p. 17-41, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

MIRANDA, Aline Vons. **Legislar? : um estudo do papel do legislativo municipal na produção de leis no interior do Paraná**. Toledo, PR, 2015. Disponível em: < <http://portalpos.unioeste.br/media/File/marilucy.gregorio/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final%20Revisada.pdf>>, acesso em mai. 2017.

MARTINS, Luciana Pessanha. **Estudos sobre a constitucionalidade e juridicidades das leis que declaram determinadas localidades como capitais de algo**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015. Disponível em:< [http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2012\\_21863-constitucionalidade-leis-criam-capitais-de-algo-luciana-martins](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2012_21863-constitucionalidade-leis-criam-capitais-de-algo-luciana-martins)> Acesso em: Jul.2017

PESSINE, Karina Melo. **Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário político capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007-2010)**. Dissertação de Mestrado, UFES, 2013.

ROCHA, Marta Mendes da. **Representação, Deliberação e Estudos e Legislativos**. in Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 25 n° 74, Abr. 2010. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n74/a08v2574.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n74/a08v2574.pdf)> Acesso em: 07 Ago.2014.

ROCHA, Marta Mendes da. **REGRAS, INCENTIVOS E COMPORTAMENTO: AS COMISSÕES PARLAMENTARES NOS PAÍSES DO CONE SUL**. in Revista Brasileira de Sociologia Política, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 93-104, ago. 2008.

SILVA, P. C. **A produção legislativa nos legislativos municipais. Um estudo de 25 Câmaras Municipais**. In. FORUM BRASILEIRO DE CIENCIA POLITICA. 3. 2013, Curitiba, 2013. Disponível em:<[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/709-SD\\_2014\\_patrick143-454-1-PB.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/709-SD_2014_patrick143-454-1-PB.pdf)> Acesso em: Jul.2017