

MONITORAMENTO DO LEGISLATIVO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

AVALIAÇÃO DO MANDATO 2021-2024

Agosto de 2025

O OSB-SP agradece a todos os voluntários que com dedicação e espírito cívico vêm realizando as pesquisas e levantamentos.

2. A Metodologia	4
2.1. A Metodologia Insper: Indicadores de desempenho para parlamentos	4
2.1.1. Função Promovedora	5
2.1.2. Função Cooperadora	6
2.1.3. Função Fiscalizadora	6
2.1.4. Função Transparente	7
3. Resultados Obtidos	7

1. Introdução

O Observatório Social do Brasil – São Paulo – OSB-SP - é uma entidade da sociedade civil totalmente apartidária, mantida com recursos de pessoas físicas e jurídicas, que realiza ações de controle social no âmbito do município de São Paulo com trabalho essencialmente voluntário. Integra uma rede de mais de 100 Observatórios Sociais municipais, coordenada pelo Observatório Social do Brasil.

Seu principal objetivo é monitorar a aplicação dos recursos públicos, tanto da Prefeitura, como da Câmara Municipal. Neste sentido, um de seus projetos em andamento é o acompanhamento das ações da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP).

Dando continuidade à avaliação da CMSP, a fim de se construir uma série histórica iniciada no mandato passado, o presente relatório apresenta os resultados obtidos para o segundo ano do mandato de 2021 a 2024 para o aspecto da avaliação da Câmara Municipal como um todo.

Para isto, vem sendo realizada pesquisa com a aplicação de metodologia específica desenvolvida para avaliação de parlamentos. Os levantamentos continuam em andamento para os mandatos sucessivos, a fim de permitir comparações posteriores.

2. A Metodologia

Dentre as alternativas levantadas no intuito de entender a Câmara como um todo, optou-se por aplicar metodologia¹ desenvolvida pelo INSPER, em parceria com a FIESP, que construiu quatro indicadores com a finalidade de avaliar o parlamento como um

1

Dantas, Humberto e Yeung, Luciana, **Indicadores de desempenho para parlamentos**: o desafio de aferir práticas políticas, in Caderno da Escola do Legislativo – ALMG – volume 15, n. 24, jul./dez. 2013.

todo e permitir comparações com outros. O trabalho, desenvolvido em 2008, contou com a colaboração de servidores da Câmara Municipal para o levantamento das informações referentes aos anos de 2009 a 2011, cujos resultados estão apontados no artigo citado. Infelizmente, porém, em 2012 os levantamentos foram descontinuados, perdendo-se uma possível série histórica.

2.1.A Metodologia Insper: Indicadores de desempenho para parlamentos

A metodologia foi idealizada com o objetivo de criar indicadores gerais, que possibilitem analisar o desempenho dos poderes legislativos no Brasil. Para possibilitar a aplicação a realidades diversas e comparativos entre os parlamentos, optaram os autores por um método objetivo e simplificado, lançando mão de indicadores essencialmente quantitativos.

Esta escolha, como toda escolha, implica um certo caráter de subjetividade (o porquê de um indicador e não outro) e, por sua simplicidade, pode não alcançar toda a complexidade do trabalho legislativo. Entretanto, é um excelente mecanismo para a compreensão das funções e atribuições da Câmara.

Basicamente a metodologia consiste em dividir as funções em quatro grandes indicadores que, por sua vez, são divididos em quatro sub índices, cada um deles com o mesmo peso no computo geral. As notas obtidas em cada sub índice são somadas, multiplicadas por dez e divididas por quatro, obtendo-se uma nota para cada indicador das funções.

Portanto, a nota máxima para cada sub índice é 10 e o indicador resulta da média dos quatro sub índices.

Também de acordo com a metodologia adotada, a classificação decorrente das notas obtidas é a seguinte:

De 0 a 4,9 – ruim

De 5 a 6,9 – médio

De 7 a 10 – bom

As quatro funções consideradas no levantamento são: Promovedora, Cooperadora, Fiscalizadora e Transparente.

2.1.1. Função Promovedora

Diz respeito ao cumprimento da atribuição de legislar, considerando a competência em nível municipal, vale dizer: dar origem a projetos, discutir projetos (propostos pelo Legislativo ou Executivo), votar projetos, aprová-los, etc.

Para o cálculo do indicador, foram estabelecidos os seguintes sub índices:

- a. Índice de projetos de alto impacto/complexidade², propostos pelo Poder Legislativo aprovados no ano.
- b. Índice de emendas ou substitutivos sancionados, de autoria do Legislativo, apresentados em projetos propostos pelo Executivo.
- c. Índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Legislativo, com base no total apresentado.
- d. Índice de atividades de comissões permanentes, tendo por base o número de reuniões realizadas, face ao total de reuniões esperadas (considerando uma reunião por semana, no total de semanas de trabalho).

2.1.2. Função Cooperadora

É relativa à discussão e aprovação de temas de interesse do Poder Executivo. A cooperação entre Legislativo e Executivo faz parte da política e é algo esperado, inclusive pela própria sociedade. O que se quer apurar com o indicador é em que medida o Legislativo reflete, propõe melhorias, refuta medidas do Executivo, de acordo com os anseios da sociedade. Este indicador é composto dos seguintes sub-índices:

- a. Índice de aprovação de projetos advindos do poder Executivo;
- b. Índice de aprovação de projetos de iniciativa do Executivo, sem apresentação de emendas pelo poder Legislativo;
- c. Índice de pedidos de urgência aprovados;
- d. Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação.

2.1.3. Função Fiscalizadora

Entende-se como a verificação de o parlamento ser o órgão capaz de fazer uso de suas ferramentas legais para fiscalizar as atividades do Poder Executivo.

- a. Índice de atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo;
- b. Índice de atendimento aos convites a membros do Executivo;
- c. Índice de CPI Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas sobre temática de interesse do Executivo.

- d. Índice de atendimento a pedidos ao Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento.

2.1.4. Função Transparente

Símbolo da democracia, a transparência deve pautar as ações do Legislativo enquanto representante da sociedade. Os sub índices a considerar são:

- a. Projetos aprovados pelo Legislativo que tenham tido origem na sociedade, computados aqueles legalmente apresentados como de Iniciativa Popular.
- b. Índice de projetos complexos/alto impacto sancionados, que tiveram audiências públicas.
- c. Índice de atendimento a pedidos de informações advindas da LAI;
- d. Índice de atendimento a aspectos básicos da estrutura de transparência.

3. Resultados Obtidos

As tabelas com os indicadores calculados em relação a cada função encontram-se a seguir. Para o levantamento dos dados foram utilizadas pesquisas no site da Câmara (*splegis*) e alguns questionamentos tiveram que ser encaminhados pela Lei de Acesso à Informação, por não terem sido localizadas as informações necessárias.

Para fins de comparação, serão apresentadas também as médias dos quatro anos do mandato anterior (2017-2020) e do mandato atual (2021-2024).

3.1. Função Promovedora

Índice	Forma de cálculo	Média ant.	2021	2022	2023	2024	Média atual
Índice de projetos complexos sancionados de iniciativa do Legislativo	Total de projetos complexos aprovados no ano, dividido pelo total de projetos complexos de origem no legislativo em tramitação no ano.	0,11	0,1	0,06	0,10	0,01	0,06
Índice de emendas ou substitutivos sancionados dos parlamentares em projetos do Executivo	Total de emendas dos parlamentares aprovadas nos projetos complexos sancionados de origem no Executivo, dividido pelo total de emendas apresentadas a estes projetos.	0,16	0,21	0,08	0,14	0,06	0,12
Índice de Emendas ao orçamento executadas, de origem do Legislativo, com base no total apresentado.	Total de recursos de emendas executado (valores liberados) dividido pelo volume total de recursos solicitado em emendas (LOA) pelos vereadores (valores acolhidos).	0,66	0,84	0,93	0,953	0,93	0,91
Índice de atividades de comissões permanentes	Número de reuniões ocorridas no ano, calculadas em cada comissão, dividido pelo número de reuniões esperadas.	0,54	0,65	0,48	0,532	0,33	0,49
Nota - Média da Função Promovedora por ano (índice x 10)		2,5	4,5	3,9	4,3	3,33	3,9

Como já destacado nos anos anteriores, a função promovedora é a que mais apresenta notas consideradas ruins, desde o início da série histórica em 2017, oscilando muito pouco ao longo do atual mandato. Infelizmente os números poderiam ser menores não fosse o volume de emendas ao orçamento liberadas pelo Poder Executivo, sempre em torno de 90% do total disponível, o que acaba pesando muito na nota final.

Como pode ser visto na tabela, a média da função promovedora da legislatura 2017-2020 foi de 2,5. No caso da legislatura 2021-2024, houve uma leve melhora na nota, que foi 3,9, mas ainda permanece no patamar ruim.

Olhando para os demais subíndices, percebe-se que durante todos os anos da legislatura 2021-2024 sempre foram baixas as notas nos subíndices que tratam da incidência dos parlamentares na elaboração e aprovação de projetos de impacto para a cidade e para os cidadãos; da apresentação de emendas a projetos propostos pelo Executivo; e da efetiva participação em comissões permanentes, onde são debatidos os temas mais relevantes.

Fazendo uma análise mais detalhada a respeito das reuniões comissões permanentes da Câmara Municipal percebe-se que de fato elas variam de acordo com o ano e isto se reflete nas notas do subíndice. Em anos que têm eleições, as notas são menores, provavelmente por conta das candidaturas a outros cargos eleitorais; já em anos sem eleições as notas tendem a ser maiores.

Vale destacar que existem dois tipos de reuniões de comissões permanentes: as ordinárias e as extraordinárias³. Em algumas comissões prevalecem as reuniões ordinárias, enquanto em outras, as extraordinárias.

³ Segundo o art. 57, inciso I e inciso II. §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, as reuniões ordinárias são aquelas que ocorrem uma vez por semana, em dia e hora por ela designados, após deliberação tomada nos termos do art. 62, enquanto que as extraordinárias ocorrem sempre que necessário, mediante convocação, por escrito, quando feita de ofício pelos respectivos Presidentes ou a requerimento da maioria dos membros da Comissão, mencionando-se, em ambos os casos, a matéria que deva ser apreciada ou quando a Câmara estiver em recesso, para tratar de assunto relevante e inadiável.

3.2. Função Cooperadora

Índice	Forma de cálculo	Media ant.	2021	2022	2023	2024	Media atual
Índice de projetos sancionados de origem no Executivo	Total de projetos propostos pelo Executivo sancionados) dividido pelo total de projetos em tramitação.	0,62	0,71	0,9	1,0	0,65	0,81
Índice de projetos sancionados de origem no Executivo, sem emendas apresentadas	Total de projetos sancionados sem qualquer emenda, dividido pelo total de projetos sancionados de origem no Executivo.	0,37	0,96	0,7	0,05	0,38	0,52
Índice de pedidos de urgência aprovados	Total de pedidos de urgência e/ou aprov. Reunião Comissões aceitos dividido pelo total de pedidos realizados pelo Executivo.	0,70	1	1	1	0,8	0,95
Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	Porcentagem de projetos aprovados com velocidade abaixo da média de tramitação.	0,68	1	0,9	0,84	0,84	0,89
Nota - Média da função cooperadora por ano (índice x 10)		5,4	9,2	8,7	7,3	6,1	7,9

Como pode ser visto na tabela, a média da função cooperadora da legislatura 2017-2020 foi de 5,4. No caso da legislatura 2021-2024, houve um forte aumento na média, que foi de 7,9, indicando que neste período o parlamento cooperou mais com o executivo, mesmo que a sua nota tenha diminuído ao longo dos anos.

Olhando a tabela, percebe-se que os índices que mais contribuíram para um parlamento mais cooperador foram os que tratam dos pedidos de urgência aprovados, dos projetos sancionados de origem no Executivo e dos projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação.



Observatório
SOCIAL DO BRASIL

SÃO PAULO | SP

3.3 Função Fiscalizadora

Índice	Forma de cálculo	Media ant.	2021	2022	2023	2024	Media Atual
Índice de atendimento às solicitações de informações	Total de pedidos de informação atendidos, dividido pelo total de solicitações encaminhadas.	0,62	0,67	0,8	0,52	0,45	0,61
Índice de atendimento a convocações aos membros do Executivo	Total de convocações atendidas dividido pelo total de convocações realizadas	0,49	0,38	0,4	0,41	0,09	0,32
Índice de comissões parlamentares de inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo	Total de CPI instaladas que versam sobre temas de responsabilidade do Executivo sobre o total de CPI instaladas	0,92	0,4	1	1	1	0,85
Índice de atendimento às consultas ao Tribunal de Contas sobre aplicação do Orçamento	Total de pedidos ao TCM atendidos sobre o total de pedidos realizados	xxx	xxx	1	1	xxx	1
Nota - Média da função fiscalizadora por ano (índice x 10)		4,4	4,8	8	7,3	5,1	6,9

A média da função fiscalizadora da legislatura 2017-2020 foi de 4,4. No caso da legislatura 2021-2024, houve um aumento na média, que foi de 6,9, indicando que neste período o parlamento exerceu mais o seu papel de fiscalizar o poder executivo.

No entanto, os índices que mais contribuíram para aumentar a nota da função fiscalizadora foram os de atendimento às consultas ao Tribunal de Contas sobre aplicação do Orçamento e o de Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo.

Analisando os demais subíndices, percebe-se que ao longo dos anos o atendimento de solicitações de informações do legislativo por parte do executivo, teve um crescimento entre 2021 e 2022, mas de

2023 a 2024 houve uma queda acentuada. Enquanto isto o subíndice de atendimento a convocações aos membros do executivo permaneceu constante entre 2021 e 2023, mas que em 2024 ela diminuiu muito, talvez influenciado pelo fato de que este foi um ano eleitoral a nível municipal.

Um último detalhe que merece destaque é o fato de que, no momento da escrita e publicação deste relatório, ainda não houve o retorno do TCM-SP ao pedido via LAI a respeito do atendimento às consultas ao Tribunal de Contas sobre aplicação do Orçamento em 2024, sendo que por isto o cálculo da média de 2024 foi dividido por 3 e não por 4 para evitar distorções de nota.

3.4. Função Transparente

Índice	Forma de cálculo	Media ant.	2021	2022	2023	2024	Media atual
Índice de projetos aprovados pelo legislativo que tem origem na sociedade	Total de projetos aprovados de origem popular (incluídos aqueles de iniciativa popular) pelo total de projetos de origem popular em tramitação.	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Índice de projetos complexos sancionados que tiveram audiências públicas realizadas acerca de seus conteúdos	Total de projetos sancionados que tiveram audiências públicas sobre o total de sancionados	0,51	0,35	0,5	0,02	0,08	0,23
Índice de atendimento aos pedidos advindos da LAI	Divisão de pedidos atendidos pelo total de protocolados ** -(média mensal)	0,37	0,25	0,4	0,583	0,64	0,46
Índice de atendimento a aspectos básicos de estrutura de transparência.	Análise de uma série de ferramentas, pela resposta a 10 questões	1	1	1	1	1	1
Nota - Média da função transparente por ano (índice x 10)		6,3	5,3	6,3	5,34	5,73	5,6

Com relação à função transparente, a sua média no período 2021-2024 foi a única que diminuiu em relação à legislatura

2017-2020, que foi de 6,3. No caso da legislatura 2021-2024, houve um decréscimo na média, que foi de 5,6.

Como destacado em todos os anos, não é considerado, para o cálculo da função transparente, o subíndice que trata da proposição de projetos de iniciativa popular, pois, segundo os retornos da Ouvidoria da Câmara aos pedidos via LAI, não foram protocolados projetos deste tipo. O que existe, são casos em que os cidadãos vão diretamente aos gabinetes dos vereadores, solicitando a apresentação de determinado projeto, o que torna inviável a apuração desta informação, tendo em vista que a sugestão acaba sendo protocolada em nome do vereador contactado.

O subíndice que contribuiu para a diminuição da média na função transparência foi o que trata dos projetos complexos sancionados que tiveram audiências públicas realizadas acerca de seus conteúdos.

No subíndice de projetos complexos sancionados que tiveram audiências públicas realizadas acerca de seus conteúdos, a nota aumentou entre 2021 e 2022, caiu bastante em 2023 e aumentou timidamente em 2024. Isto deveu-se, especificamente, ao fato de terem sido realizadas pouquíssimas audiências públicas em projetos de alta complexidade propostos pelo Legislativo que foram sancionados, o que permitiria maior transparência com os cidadãos. Outro detalhe que poderia contribuir numa melhora na nota deste subíndice seria uma melhor divulgação das audiências públicas o que permitiria não só mais presença da sociedade, como melhoraria a transparência da Câmara e a diminuição da sua distância dos cidadãos.

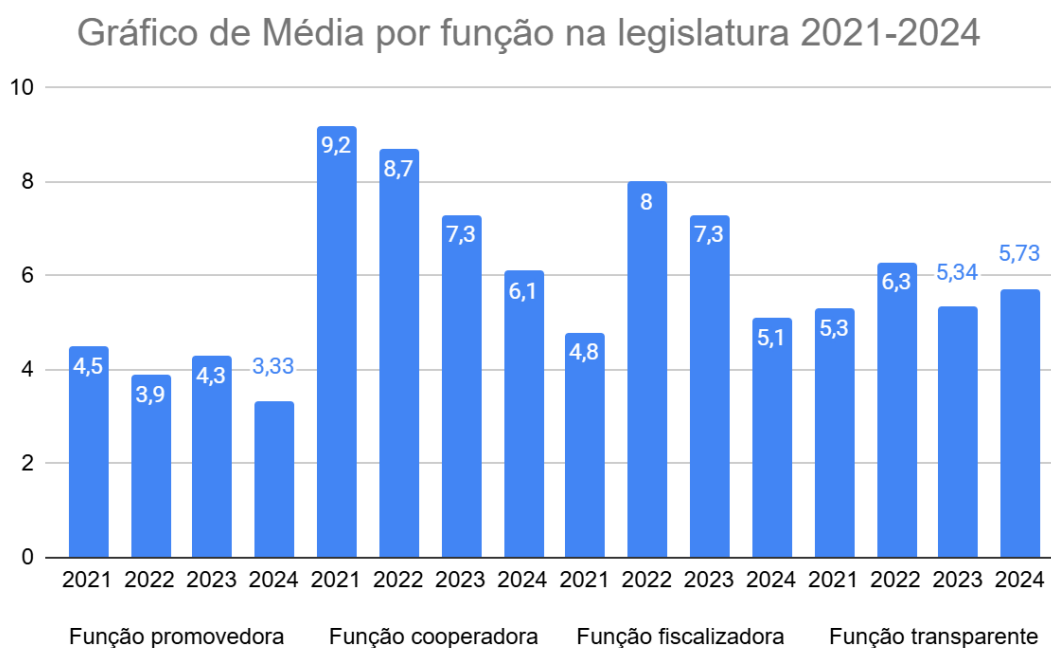
Ressalte-se que a nota poderia ser ainda menor, não fosse o atendimento a requisitos básicos da estrutura de transparência pelos critérios mínimos estabelecidos pela CGU na “Escala Brasil”.

3.5. Visualização gráfica

O quadro abaixo resume para a legislatura 2021-2024 as quais foram as médias alcançadas para cada função. O critério adotado pela metodologia em questão é de considerar as notas da seguinte forma:

- 0 a 4,9 – ruim
- 5 a 6,9 – médio
- 7 a 10 - bom.

Gráfico de Média por função na legislatura 2021-2024



3.6. Considerações finais

Igual aos anos anteriores, recorda-se aqui a orientação da metodologia adotada, de que a análise dos resultados obtidos não deve ser feita com base somente na nota geral das funções e sim levar em consideração também os subíndices, de modo a evitar possíveis distorções de leitura.

Considerando um panorama geral da Câmara Municipal de São Paulo na legislatura 2021-2024, percebe-se que ela cooperou mais com o executivo, mas sem renunciar ao seu papel fiscalizador. Em comparação com a legislatura 2017-2020, percebe-se que houve melhorias nesse sentido. O legislativo paulistano também foi mais promovedor, ainda que sua média tenha sido baixa.

No entanto, merecem atenção o fato de que continua baixa a quantidade de projetos complexos aprovados com origem no legislativo e que o executivo atendeu menos as convocações da Câmara no ano de 2024, que foi ano eleitoral, quando comparado com os anos anteriores.

A partir da legislatura 2025-2024 iremos descontinuar a aplicação da metodologia.