



MONITORAMENTO DO LEGISLATIVO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

AVALIAÇÃO DO MANDATO 2021-2024 Dados acumulados até o ano de 2022

Setembro de 2023

Agradecimentos

O Observatório Social do Brasil – São Paulo agradece:

- Aos Professores Luciana Yeung e Humberto Dantas, idealizadores da metodologia INSPER, que se dispuseram a promover as adequações necessárias, de modo a espelhar a realidade de funcionamento da CMSP.*
- Aos vereadores, assessores e servidores da Câmara Municipal de São Paulo, incluindo a Escola do Parlamento, que contribuíram com preciosas observações, desde a apresentação do primeiro relatório deste trabalho em 2019;*
- A todos os voluntários que com dedicação e espírito cívico realizam as pesquisas e levantamentos.*



1. Introdução	3
2. A Metodologia	3
2.1. A Metodologia Insper: Indicadores de desempenho para parlamentos	4
2.1.1. Função Promovedora	5
2.1.2. Função Cooperadora	5
2.1.3. Função Fiscalizadora	6
2.1.4. Função Transparente	7
3. Resultados Obtidos	7
4. Considerações finais	14

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 quanto ao 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 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.

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.

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:

² São considerados não complexos os projetos de denominação de logradouro, datas comemorativas, homenagens diversas, instituição de prêmios.

- 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 aprovado³;
- 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:

³ **À medida que avançaram os** levantamentos deste subíndice, percebeu-se a existência da figura “projeto aprovado em reunião de comissões, ou em congresso de comissões”, o que, na prática encurta o tempo de aprovação, sem que haja um pedido de urgência formal da parte do Executivo. Consideram-se, portanto, no indicador ambas as formas, ainda que não previstas originalmente na metodologia.

- 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 nos Portais de Transparência.

Para fins de comparação, será apresentada também a tabela com os valores do mandato anterior, que trazem a forma de cálculo e observações.



3.1. Função Promovedora

Índice	Forma de cálculo	Observações	2017	2018	2019	2020
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.	São considerados não complexos projetos de nome de logradouro, datas comemorativas, homenagens diversas, instituição de prêmios. Todo o restante é classificado como complexo.	0,08	0,09	0,09	0,2
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.	Foi excluído do cálculo o total de emendas apresentadas pelos vereadores ao orçamento, para evitar distorções.	0,15	0,16	0,13	0,19
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).	Os valores acolhidos constam dos respectivos projetos de lei, o total de emendas liberadas encontra-se no link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/noticias/index.php?p=275104 , conforme inf. Obtida via LAI.	0,4	0,67	0,66	0,89
Índice de atividades de comissões permanentes	Número de reuniões ocorridas no ano, calculadas em cada comissão, dividido pelo número de reuniões esperadas.	Considera-se como número de reuniões esperadas o total de semanas de trabalho no ano.	0,64	0,48	0,61	0,44
Nota - Média da Função Promovedora por ano (índice x 10)			2,5	3,5	3,75	4,32

Índice	2021	2022	2023	2024
Índice de projetos complexos sancionados de iniciativa do Legislativo	0,1	0,06		
Índice de emendas ou substitutivos sancionados dos parlamentares em projetos do Executivo	0,21	0,08		
Índice de Emendas ao orçamento executadas, de origem do Legislativo, com base no total apresentado.	0,84	0,93		
Índice de atividades de comissões permanentes	0,65	0,48		
Nota - Média da Função Promovedora por ano (índice x 10)	4,5	3,9		

Analisando-se os dados obtidos ao longo do período para a função promovedora, percebe-se que a nota média ainda permanece na faixa de classificação “ruim” em 2022, ainda que viesse, até 2021, apresentando um crescimento lento. Em 2022, porém, a média geral voltou a ficar abaixo dos 4 pontos, e seria ainda pior, caso não houvesse sido verificado um incremento de aproximadamente 10% no subíndice de emendas ao orçamento liberadas pela Casa Civil.

É preciso ressaltar, porém, que para o valor incluído na metodologia, de “Emendas Executadas” vem sendo considerado o total disponível no levantamento de Emendas Liberadas. Entretanto, ao aprofundar-se o levantamento, verificou-se que nem todos os valores são efetivamente executados pela Secretarias beneficiadas e esta informação não está disponível no Portal de Transparência.

Quanto ao subíndice de atividades de comissões, verifica-se uma oscilação da sua nota ao longo dos anos, com ela aumentando e depois diminuindo anualmente. Uma possibilidade, ainda a ser verificada, é o fato de que nos anos em que o número de reuniões das comissões se reduz, são realizadas eleições estaduais e federais, para a qual quase a metade dos vereadores paulistanos se candidata e participa de campanhas eleitorais.

3.2. Função Cooperadora



Observatório SOCIAL DO BRASIL

SÃO PAULO | SP

Índice	Forma de cálculo	Observações	2017	2018	2019	2020
Índice de projetos sancionados de origem no Executivo	Total de projetos propostos pelo Executivo sancionados dividido pelo total de projetos em tramitação.	Para os projetos em tramitação considerar o total apurado no Splegis + aqueles que foram sancionados.	0,63	0,56	0,37	0,89
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.		0,23	0,23	0,14	0,89
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.	Em pesquisa no Splegis, clicar em documentos recebidos e escolher "ofícios solicitando urgência na tramitação."	xxx	xxx	0,71	0,7
Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	Porcentagem de projetos aprovados com velocidade abaixo da média de tramitação.	Para o cálculo de dias de tramitação, utilizar a função DATEDIF do excel (Média de tramitação:)	0,77	0,72	0,86	0,64
Nota - Média da função cooperadora por ano (índice x 10)			5,4	5	5,2	7,86

Índice	2021	2022	2023	2024
Índice de projetos sancionados de origem no Executivo	0,71	0,9		
Índice de projetos sancionados de origem no Executivo, sem emendas apresentadas	0,96	0,7		
Índice de pedidos de urgência aprovados	1	1		
Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	1	0,9		
Nota - Média da função cooperadora por ano (índice x 10)	9,2	8,7		

Com relação à função cooperadora, em 2022 a sua nota caiu levemente para 8,7, valor que continua na faixa de classificação de “bom”.

A metodologia orienta que a análise dos índices e subíndices deve ser feita lado a lado com cada um. Desta forma, pode-se inferir que a Câmara Municipal de São Paulo vem apresentando ano a ano indicadores que a classificam como “muito



cooperadora“ com o Poder Executivo, em detrimento de sua função promovedora. Sobre esta última, pode-se aventar a hipótese de que o alto índice de liberação de emendas ao orçamento possa estimular a cooperação com o Poder Executivo.

3.3 Função Fiscalizadora

Índice	Forma de calculo	Observações	2017	2018	2019	2020
Índice de atendimento às solicitações de informações	Total de pedidos de informação atendidos, dividido pelo total de solicitações encaminhadas.	Na pesquisa Splegis, selecionar Requerimentos e, em seguida, Sub-tipo: Solicitação de informação.	0,64	0,46	0,46	0,92
Índice de atendimento a convocações aos membros do Executivo	Total de convocações atendidas dividido pelo total de convocações realizadas	Convocação autoridade (splegis-requerimento-tipo)+ Convocação-convite de comissões (splegis/comissões/ano/tipo - convite convocação)	0,52	0,59	0,43	0,41
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	Para as CPI cuja abertura foi solicitada , splegis, requerimentos, sub tipo: constituição de CPI. Para saber quais foram instaladas, solicitar pelo e-sic.	1	1	1	0,67
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	Enviar questionamento pela Lai	xxx	xxx	xxx	0
Nota - Média da função fiscalizadora por ano (índice x 10)			7,2	7,3	6,3	5

Índice	2021	2022	2023	2024
Índice de atendimento às solicitações de informações	0.67	0.8		
Índice de atendimento a convocações aos membros do Executivo	0.38	0.4		
Índice de comissões parlamentares de inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo	0.4	1		
Índice de atendimento às consultas ao Tribunal de Contas sobre aplicação do Orçamento	xxx	1		
Nota - Média da função fiscalizadora por ano (índice x 10)	4.8	8,0		

Vendo o histórico da nota da função fiscalizadora, nota-se que 2022 estancou uma queda muito forte que vinha ocorrendo desde 2018.

Analisando mais detalhadamente a função, seu o subíndice de atendimento a pedidos de informações teve um aumento tímido de nota, com o valor subindo de 0,67 em 2021 para 0,78 em 2022 e o total de convocações-convites atendidos a membros do Executivo segue constante igual aos anos da sequência histórica iniciada em 2017.

É importante atentar para o fato de que o subíndice referente a Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI - não avalia o número absoluto de CPI propostas e instaladas. De fato, em 2022, houve uma única CPI instalada, que teve o tema diretamente de responsabilidade do Executivo (Poluição do Polo Petroquímico), levando a uma nota 10 no quesito.

Sobre os questionamentos ao TCM, em 2022 houve quatro pedidos, que foram arquivados (conforme resposta obtida junto ao TCM, com base na Lei de Acesso à Informação). Como destacado no relatório do ano anterior, este subíndice não foi incluído nos anos de 2017 a 2019 por não ter havido questionamento algum e em 2021 o parlamento municipal respondeu, via Lei de Acesso à Informação, dizendo que não possuía dados relacionados a questionamentos feitos ao TCM.



3.4. Função Transparente

Índice	Forma de cálculo	Observações	2017	2018	2019	2020
Índice de projetos aprovados pelo legislativo que tem origem na sociedade	Total de projetos aprovados de origem popular (incluindo aqueles de iniciativa popular) pelo total de projetos de origem popular em tramitação.	Enviar questionamento pela Lai	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		0,6	0,6	0,44	0,41
Índice de atendimento aos pedidos advindos da LAI	Divisão de pedidos atendidos pelo total de protocolados ** - (média mensal)	No link de acesso à Informação, clicar em Relatórios . Estão disponíveis mês a Mês	0,32	0,45	0,38	0,31
Índice de atendimento a aspectos básicos de estrutura de transparência.	Análise de uma série de ferramentas, pela resposta a 10 questões	O município de São Paulo atende a todos os quesitos apontados.	1	1	1	1
Nota - Média da função transparente por ano (Índice x 10)			6,4	6,8	6,1	5,73

Índice	2021	2022	2023	2024
Índice de projetos aprovados pelo legislativo que tem origem na sociedade	xxx	xxx		
Índice de projetos complexos sancionados que tiveram audiências públicas realizadas acerca de seus conteúdos	0,35	0,5		
Índice de atendimento aos pedidos advindos da LAI	0,25	0,4		
Índice de atendimento a aspectos básicos de estrutura de transparência.	1	1		
Nota - Média da função transparente por ano (índice x 10)	5,3	6,3		

Observando o histórico da função transparente ao desde 2017, percebe-se que em 2022 parece que foi encerrado um processo de debilitação ao longo dos anos, tendo a nota média aumentado timidamente de 5,3 em 2021 para 6,3 em 2022.

Destaca-se aqui, igual ao ano de 2021, que o subíndice sobre o atendimento a aspectos básicos da estrutura de transparência, atende aos critérios mínimos estabelecidos pela CGU na “Escala Brasil Transparente”, permitindo a comparação com outros municípios. O porte e a estrutura de São Paulo permitem a manutenção deste indicador no patamar máximo.

Sobre os outros subíndices não se pode dizer o mesmo, pois permanecem o baixo incentivo à participação social em audiências públicas e a morosidade no atendimento aos pedidos de informações protocolados pelo e-sic.

Também vale destacar que não houve possibilidade de se apurar a eventual propositura de projetos de iniciativa popular, no que diz respeito a iniciativas sugeridas pela sociedade civil e protocoladas em nome de um ou mais parlamentares, o que levou, novamente à exclusão do subíndice quando do cômputo da média, para não distorcer o resultado.

4. Considerações finais

De acordo com a orientação da metodologia adotada, a análise dos resultados obtidos deve ser feita não com base somente na nota geral das funções, devendo levar em consideração também os subíndices, de modo a evitar distorções de leitura.

Deve-se também aventar possíveis hipóteses sobre quais são as razões para o crescimento de certos subíndices ao longo dos anos do mandato, assim como o decréscimo de outros. Algumas possibilidades foram levantadas no decorrer do relatório, com a análise dos índices todos concomitantemente, mas ainda não há possibilidade de confirmação. Deverá haver verificação constante dos valores das funções ao longo dos próximos anos de modo a encontrar explicações junto às respostas dadas pelo poder público para ser possível entender as variações nos vários subíndices que compõem uma função.