UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Curso de Gestão Pública

Denis Fernandes de Oliveira Pinto

PROCESSO LEGISLATIVO CONTAGENSE SOB PERSPECTIVA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA LOCAL

Belo Horizonte
2023

Denis Fernandes de Oliveira Pinto

PROCESSO LEGISLATIVO CONTAGENSE SOB PERSPECTIVA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA LOCAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial ao grau de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.ª. Dra. Isabele Batista Mitozo (UFMG).

Belo Horizonte
2023

Denis Fernandes de Oliveira Pinto

PROCESSO LEGISLATIVO CONTAGENSE SOB PERSPECTIVA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA LOCAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial ao grau de bacharel em Gestão Pública.

_____

Prof.ª. Dra. Isabele Batista Mitozo (Orientadora)

_____

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (banca examinadora)

_____

Prof.ª. Dra. Geralda Luiza de Miranda (banca examinadora)

Belo Horizonte
2023

À cidade onde vivo, Contagem.

AGRADECIMENTOS

Conheci o curso de Gestão Pública em 2016, durante uma mostra de profissões da UFMG, quando ainda cursava o segundo ano do ensino médio. Naquele momento, tive a certeza de que era o curso que eu gostaria cursar. Agradeço ao meu amigo, Felipe Antonaci, pelo convite para ir à UFMG e participar da mostra de profissões daquele ano. Dois anos depois, em 2018, já formado no ensino médio, ingressei na universidade, cursando o curso almejado. Agradeço às políticas públicas educacionais que permitem a oferta do ensino superior gratuito, com a esperança do fortalecimento e incentivo contínuo às universidades públicas. Hoje, 5 anos depois, concluindo o curso de Gestão Pública, escrevo esses agradecimentos, estendendo-os a todos que contribuíram de alguma forma para minha formação acadêmica e cidadã.

Agradeço, de maneira especial, à minha família, pelo apoio e compreensão. À minha querida, Cecília Moreira Viggiani, pela paciência e apoio durante a vida acadêmica. Aos meus amigos, pelo apoio, colaboração e partilha dos momentos vividos. Aos professores, em nome da Prof.ª Dr.ª Geralda Luiza de Miranda, pelos conhecimentos compartilhados, ensinamentos e incentivos dados. À minha orientadora, Prof.ª Dr.ª Isabele Batista Mitozo, pela generosidade em ensinar e pela dedicação em contribuir para conclusão deste trabalho.

“[...] sapere aude, incipe” (ouse saber, comece!)
(HORÁCIO *apud* FRATE, 2021)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o processo legislativo de Contagem/MG a partir da produção legislativa (1990-2022), verificando como a estrutura do processo legislativo pode contribuir para a existência de uma inflação legislativa e como caracteriza-se o perfil das leis aprovadas nesse período. Para isso, foram analisadas 3.279 leis ordinárias de Contagem, além da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara Municipal, com a metodologia de análise de conteúdo qualitativa, a partir de livro de códigos construído com base na literatura e do método indutivo, e de análise documental. Os resultados mostraram que a produção legislativa contagense é marcada por uma grande quantidade de leis simbólicas, principalmente de declaração de utilidade pública e de denominação de logradouros e próprios públicos, que representam mais da metade das leis aprovadas no período. Além disso, o Legislativo local apresenta algumas fragilidades no exercício de suas funções. O trabalho conclui que há uma inflação legislativa em Contagem, com alto número de legislações de baixo impacto, como as de denominação, declaração e de criação de datas e eventos comemorativos, além de fragilidades no processo legislativo, como ausência de consultorias especializadas, inobservância de leis vigentes e baixa transparência na produção legislativa, o que compromete a efetividade e a legitimidade do Poder Legislativo municipal, e sugere algumas medidas para o seu aperfeiçoamento.

Palavras-chave: Processo legislativo; Produção legislativa; Inflação legislativa; Contagem/MG.

ABSTRACT

This work aims to analyze the legislative process of Contagem/MG from the legislative production (1990-2022), verifying how the structure of the legislative process can contribute to the existence of a legislative inflation and how the profile of the laws approved in this period is characterized. For this, 3,279 ordinary laws of Contagem were analyzed, in addition to the Municipal Organic Law and the Internal Regulations of the Municipal Chamber, with the methodology of qualitative content analysis, based on a code book built based on the literature and the inductive method, and document analysis. The results showed that the legislative production of Contagem is marked by many symbolic laws, mainly of declaration of public utility and denomination of streets and public properties, which represent more than half of the laws approved in the period. In addition, the local Legislative presents some weaknesses in the exercise of its functions. The work concludes that there is a legislative inflation in Contagem, with a high number of low-impact legislations, such as those of denomination, declaration and creation of dates and commemorative events, as well as weaknesses in the legislative process, such as absence of specialized consultancies, non-observance of existing laws and low transparency in legislative production, which compromises the effectiveness and legitimacy of the municipal Legislative Power, and suggests some measures for its improvement.

Keywords: Legislative process; Legislative production; Legislative inflation; Contagem/MG.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição da produção legislativa contagense (1990-2022) 43
Gráfico 2 - Total de leis aprovadas por ano em Contagem/MG (1990-2022)..... 44
Gráfico 3 – Declarações de utilidade pública emitidas por lei (2015-2022) 48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Histórico de prefeitos de Contagem/MG 20
Quadro 2 – Livro de códigos utilizado na coleta da produção legislativa contagense (1990-2022) 36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Legislaturas da Câmara Municipal de Contagem (1912-1938) 25
Tabela 2 – Legislaturas da Câmara Municipal de Contagem (1949-atual) 25
Tabela 3 – Comparativo entre câmaras de municípios brasileiros com população entre 600.000 e 700.00 habitantes 33
Tabela 4 – Perfil das leis aprovadas por tipo (1990-2022) (N, %) 37
Tabela 5 – Produção legislativa contagense – leis declarativas (1990-2022) 37
Tabela 6 - Produção legislativa contagense – leis de denominação (1990-2022) 38
Tabela 7 – Produção legislativa contagense – leis de regulamentação (1990-2022) 39
Tabela 8 – Produção legislativa contagense – leis de criação (1990-2022) 40
Tabela 9 – Produção legislativa contagense – autorização legislativa (1990-2022) 40
Tabela 10 – Produção legislativa contagense – leis autorizativas (1990-2022) 42
Tabela 11 - Distribuição da produção legislativa por legislatura (1993-2020) 45
Tabela 12 – Leis de criação de datas com cunhos religiosos (1990-2022) 51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

CF – Constituição Federal

CLJRF – Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

GCT – Gerência-Geral de Consultoria Temática

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais

LOM - Lei Orgânica Municipal

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

PIB – Produto Interno Bruto

PT – Partido dos Trabalhadores

RI - Regimento Interno

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

STF – Supremo Tribunal Federal

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UPF - Utilidade Pública Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 12
2. O PODER LEGISLATIVO 14
2.1. Competências 16
2.2. O caso de Contagem/MG: um pouco de contexto 18
2.2.1. Poder Legislativo contagense 22
2.2.2. Histórico e características 25
2.2.3. Estrutura organizacional administrativa e política 26
3. PROCESSO E PRODUÇÃO LEGISLATIVA CONTAGENSE 30
3.1. Processo legislativo 30
3.1.1. Processo legislativo na Lei Orgânica e no Regimento Interno 31
3.1.2. Considerações sobre o processo legislativo 33
3.2. Produção legislativa 34
3.2.1. Perfil das leis aprovadas (1990-2022) 35
3.2.2. Considerações sobre a produção legislativa 42
3.3. Perspectivas e desafios do processo legislativo a partir da produção legislativa 45
3.3.1. Inflação legislativa 46
3.3.1.1. Leis de declaração de utilidade pública 46
3.3.1.2. Leis de denominação de logradouros e próprios públicos 49
3.3.1.3. Demais apontamentos na produção legislativa 50
4. CONCLUSÃO 52
REFERÊNCIAS 54
ANEXO I – estrutura administrativa da Câmara Municipal de Contagem/MG 58
ANEXO II – Produção legislativa contagense (compilação) 59

1. INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo constitui uma importante arena de discussão, formulação de políticas públicas, fiscalização e representação. Em um Estado federativo, há uma descentralização do Poder, distribuído entre os entes federados, cada qual com autonomias próprias, sendo esta condição necessária para existência de um federalismo (SOARES, 2013, p. 3). Entre as funções do Legislativo, está a função homônima de legislar (RIBEIRO, 2012, p. 24), que possui como seu principal produto a produção de normas. Para uma boa produção legislativa é necessário um bom processo legislativo, que reflita os interesses e as demandas da sociedade, promovendo o bem comum e a justiça social. Porém, há um fenômeno de proliferação de leis, muitas vezes com a produção de leis simbólicas, sem efeito prático na sociedade ou de leis com cunhos eleitoreiros, sobretudo no âmbito dos legislativos municipais, nos quais os vereadores utilizam-se de sua atuação parlamentar para se manterem no poder (FILHO, 2008, p. 81). Essa proliferação de leis, também chamada de inflação legislativa ou hipertrofia legislativa (CARNELUTTI, 1953 *apud* SILVA, 1968, p. 77), provoca o uso inadequado da função legislativa, desperdiçando tempo e recursos do Poder Legislativo, além dessas leis terem pouca eficácia prática para a população.

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios foram elevados à condição de entes da federação, tendo autonomia e competências próprias. O Poder Legislativo, antes já existente, passou a ter suas funções e atribuições mais bem definidas pela Constituição. O Legislativo local possui grande capacidade para a promoção dos interesses locais e para a produção de políticas públicas que atendam às demandas da população residente nos municípios, uma vez que são mais sensíveis às preocupações e aos interesses dos cidadãos locais, pela proximidade com eles e pela estrutura governamental presente nesse nível de governo (TEIXEIRA, 1993, p. 50). Portanto, é importante compreender como se dá a dinâmica do Poder Legislativo local, sobretudo a partir do processo legislativo, para que este seja aprimorado e os esforços dos vereadores sejam direcionados à elaboração de boas políticas públicas, fiscalização do município e representação dos cidadãos, e não à elaboração de leis simbólicas.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por foco o município de Contagem, importante cidade integrante da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e terceiro maior município em população e arrecadação de Minas Gerais, analisando o processo legislativo local e sua produção legislativa, a partir das seguintes perguntas: 1) como o processo

legislativo de Contagem/MG se organiza? 2) Quais são os impactos desse processo na produção legislativa local? O objetivo do trabalho é, portanto, compreender e analisar o processo legislativo de Contagem/MG a partir da produção legislativa (1990-2022), verificando como a estrutura do processo legislativo pode contribuir para a existência de uma inflação legislativa (MATOS, 2017, p. 305). Dessa forma, para alcance do objetivo geral, quatro objetivos específicos foram traçados: 1) descrever o processo legislativo contagense; 2) analisar esse processo; 3) identificar o perfil das leis aprovadas (1990-2022); e 4) avaliar o processo legislativo do município, a partir da produção legislativa identificada.

Por meio de análise documental, com análise de conteúdo, foram estudadas e classificadas 3.279 leis ordinárias de Contagem, caracterizando o total da produção legislativa no período de 1990-2022. O período foi escolhido em razão da Lei Orgânica Municipal ter sido promulgada em 1990 e o término do ano anterior a este trabalho ser 2022. Além disso, foram analisadas a Lei Orgânica Municipal, o Regimento Interno da Câmara Municipal e demais legislações, para compreensão e sistematização do processo legislativo local.

O trabalho se organiza em quatro capítulos, incluindo este de introdução. O segundo capítulo dedica-se a apresentar o Poder Legislativo, como este se configura na dinâmica do federalismo brasileiro, suas competências entre os diferentes entes da federação e aprofunda-se no Poder Legislativo de Contagem, com suas características históricas e atuais, dinâmicas de funcionamento e estrutura da Câmara Municipal, antes trazendo um pouco de contexto sobre o município, com informações sobre sua origem, formação e desenvolvimento, além de características sociais e econômicas e do histórico do Poder Executivo. O terceiro capítulo é dedicado ao processo legislativo e à produção legislativa, sendo abordado o processo legislativo contagense, suas características, e a produção legislativa, com o levantamento das leis aprovadas desde 1990, ano de promulgação da Lei Orgânica Municipal, com considerações tanto sobre o processo como a produção legislativa, além da realização da discussão com os achados da pesquisa, trazida a problemática da inflação legislativa, como ela reflete na produção legislativa contagense e como o processo legislativo pode ser aperfeiçoado, no sentido de limitar o abuso da atividade legiferante. Por último, no quarto capítulo, é realizada a conclusão do trabalho, com as considerações gerais dos achados da pesquisa e com a abertura de uma agenda de pesquisa para estudos do legislativo contagense, assim como demais legislativos locais.

2. O PODER LEGISLATIVO

O Brasil possui como forma de Estado o federalismo com a união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, como prevê a Constituição Federal de 1988. A conceituação de federalismo por Soares (2013) evidencia a descentralização do Poder do Estado com a existência de mais de um governo autônomo, sendo a autonomia político-administrativa característica necessária para caracterização de um Estado federal:

> Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. ("Federalismo e Políticas Públicas") (SOARES, 2013, p. 3)

No caso brasileiro, o federalismo possui três níveis, representados pela União (governo central), Estados e Municípios (governos subnacionais). O federalismo brasileiro existe desde 1889, sendo introduzido pela Proclamação da República e detalhado pela Constituição de 1891. Porém, foi na Constituição de 1988 que os municípios foram elevados como entes federativos, como aponta Abrucio (2005). Segundo Soares (2013), "a presença dos Poderes Executivo e Legislativo nos níveis nacional e subnacional é condição necessária e não suficiente para a autonomia política".

O presente capítulo tratará do Poder Legislativo, um dos Poderes que integram a República brasileira. Entende-se, aqui, o Poder Legislativo como a instituição com a função primordial de legislar em um Estado soberano. A soberania de um Estado é una, indivisível e imprescritível, portanto, não há a coexistência de mais de um Poder em um mesmo Estado, o que há é uma divisão de funções, legislativa, executiva e judiciária, conforme ensinado por Dallari (1998).

O Poder Legislativo brasileiro é representado pelo Congresso Nacional, em nível federal, pelas Assembleias Legislativas, em nível estadual, e pelas Câmaras Municipais, em nível municipal. Segundo Marinho (1966), o Estado sofreu grandes transformações, sobretudo depois da primeira guerra mundial, e, consequentemente, o Poder Legislativo teve mudanças substanciais ao longo do tempo, com competências ora ampliadas, ora restringidas. Após tais transformações, Marinho (1966) afirma que o Poder Legislativo exerce três funções principais, sendo 1) a função constituinte, no sentido de reformar a Constituição; 2) a função

legislativa ordinária; e 3) a função de controle e fiscalização. Ribeiro (2012) afirma não possuir um consenso, na área acadêmica especializada sobre o assunto, sobre as funções do Poder Legislativo, portanto faz uma classificação de três funções em planos distintos, sendo 1) função representativa; 2) função julgadora; e 3) função político-parlamentar. A primeira função se subdivide em outras duas: função legislativa e função fiscalizadora/controladora, e a última fragmenta-se em quatro vertentes: 1) orientação política; 2) comunicativa; 3) informativa; e 4) educativa. Segundo Braga, Mitozo e Tadra (2016, p. 1194), o Parlamento tem ampliado suas funções originais de legislar e fiscalizar para, também, representar e legitimar-se perante os cidadãos, desempenhando outros papéis, como de educação e participação, potencializados pelo uso das tecnologias digitais online.

Sobre as funções do Poder Legislativo, a função representativa indica que o Parlamento deve refletir, na medida do possível, a pluralidade de interesses, valores e ideologias presentes na sociedade que ele representa, não sendo, no entanto, apenas um reflexo da sociedade, pois ele também contribui na transformação da sociedade, atuando na construção de sua própria identidade (RIBEIRO, 2012, p. 24). Em meio às mudanças que afetam as atribuições do Parlamento, a função representativa se mantém como uma constante histórica e sustenta as outras funções, que têm suas características influenciadas pelas formas de seu desenvolvimento (DAMACENA, 2008, p. 45). A função legislativa refere-se à competência de produção de normas primárias, inovando a ordem jurídica. Normas primárias são produtos do processo legislativo e secundárias aquelas que regulamentam as primárias, como decretos, portarias e outras normas infralegais, (RIBEIRO, 2012, p. 24). As leis produzidas (frutos do processo legislativo) são decisões políticas por excelência, pois estabelecem as normas de conduta para a sociedade, orientando os indivíduos sobre como agir conforme seus interesses (DA SILVA, 2010, p.145). A função fiscalizadora/controladora baseia-se na fiscalização e controle da administração pública, denominado controle externo quando exercido sobre o Poder Executivo, auxiliado pelo Tribunal de Contas (KLERING *et al*., 2011, p. 35). A função fiscalizadora não busca apenas encontrar irregularidades do Poder Executivo, mas, também, colabora no desenvolvimento de políticas públicas e da própria administração pública, fazendo com que haja mais transparência nas ações desenvolvidas, melhor utilização de recursos públicos e para garantia de demais princípios da administração pública e da melhor prestação de serviços públicos para a população. A função julgadora refere-se ao julgamento do chefe do Poder Executivo, em crime de responsabilidade. Por último, a função político-parlamentar se fragmenta em quatro vertentes/ações, a primeira é de orientação política, que busca orientar os cidadãos sobre assuntos de seu interesse que não

encontra, necessariamente, amparo nas competências do Legislativo para resolução, mas que este pode orientá-los e encontrar caminhos de diálogo com o Poder responsável para possíveis resoluções, como audiências públicas. A segunda é a função comunicativa, que possui o objetivo de promover diálogos e oferecer oportunidades de comunicação para os atores sociais e instituições para debaterem problemas da sociedade e possíveis soluções. A terceira é a função informativa, diferente da orientação política, esta tem como cerne a capacidade do Poder Legislativo em ofertar informações para a população de suas atividades, parlamentares, atuações e demais informações que dispuser para aumento da transparência pública e diminuição da assimetria informacional entre os atores da sociedade (RIBEIRO, 2012, p. 36). Por fim, a função educativa tem como objetivo capacitar cidadãos e servidores, além de contribuir para suas formações políticas e cidadãs. Na materialização da função informativa, as Escolas do Legislativo contribuem muito para o alcance dos objetivos educativos, atendendo as demandas próprias do Poder Legislativo e desempenhando a função de educação legislativa para a sociedade, além de fortalecer a instituição, diante de cenários de crises de representação política (MARQUES JÚNIOR, 2009, p. 84).

Como apontado no objetivo geral desta monografia, a função legislativa será a principal função a ser analisada neste trabalho, circunscrita no âmbito do município de Contagem/MG, sendo reconhecida a importância das demais funções e as interseções que elas possuem na dinâmica de funcionamento das Casas Legislativas. Dessa forma, o presente capítulo busca compreender o Poder Legislativo no Brasil, organizando-se em duas seções: a primeira dedicada a apresentar as competências do Poder Legislativo, comuns entre os três níveis de governo e exclusivas dos municípios, e a segunda dedicada ao Poder Legislativo contagense, que, por sua vez, subdivide-se em duas subseções que discorrem sobre o histórico do Legislativo local e sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal.

2.1. Competências

Como apresentado no início deste capítulo, a federação brasileira é composta por três níveis de governo, sendo todos autônomos nos termos da Constituição. A Constituição de 1988 reconheceu o município como ente da federação, conferindo assim as funções típicas do Poder Legislativo à Câmara Municipal. O artigo 23 dispõe sobre as competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I. zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
II. cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
III. proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
IV. impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
V. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
VI. proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII. preservar as florestas, a fauna e a flora;
VIII. fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
IX. promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
X. combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
XI. registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
XII. estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (BRASIL, 1988)

As competências exclusivas dos municípios estão definidas no artigo 30 da Constituição Federal, sendo:

I. legislar sobre assuntos de interesse local;
II. suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
III. 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;
IV. criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
V. 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;
VI. manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
VII. prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX. promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988)

Além disso, a Constituição Federal estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, observada as legislações e ações dos demais níveis da federação (estadual e federal).

Adiante, será apresentado o Poder Legislativo de Contagem, caso estudado por esta pesquisa, mas, antes, é necessário apresentar um pouco do contexto sociopolítico do município.

2.2. O caso de Contagem/MG: um pouco de contexto

Contagem é um município mineiro que integra a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), sendo o terceiro mais populoso de Minas Gerais, atrás apenas da capital e de Uberlândia, e o trigésimo segundo do Brasil, com a população estimada em 673.849 habitantes, de acordo com dados de 2021 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). A trajetória histórica de Contagem e do Poder Executivo local serão apresentados a seguir, antes de abordar o Poder Legislativo local.

A origem de Contagem remonta ao ciclo do ouro no Brasil, com a instalação de postos fiscais nos caminhos que levavam às minas de ouro e de outros metais preciosos. Na sede do atual município de Contagem, antes pertencente à Vila do Sabará, dois caminhos se cruzavam: um vindo do sertão, que levava ao Curral D'el Rei e daí a Sabará; e outro, a oeste, em direção à cidade de Pitangui. Assim, a Câmara Municipal de Sabará escolheu este cruzamento para implantação de um Registro Fiscal, para se contar e registrar cargas e escravos que circulavam pela Capitania das Minas Gerais. Conforme documentação da Biblioteca Nacional, as primeiras contagens deste posto, denominado "Registro das Abobras", foram registradas em 9 de agosto de 1716:

> Número das cargas e negros que tem entrado para todas as minas pelo REGISTRO DAS ABOBRAS que deram fiança nesta Vila, como consta do Livro das Entradas 1º da folha 25 thé a última. A primeira entrada entrada, depois de se por o Registro, foi a 9 de Agosto de 1716. [...] (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL *apud* FONSECA, 1978, p. 35)

O registro pouco tempo depois de ativado passou a ser administrado pela Coroa Portuguesa que o extinguiu em 1759, no reinado de Dom José I. Houve tentativas de reativar o posto em 1765, com pedido de provedor de outro registro fiscal da Capitania, e em 1837, quando uma portaria da Presidência da Província de Minas Gerais determinou que a Câmara de Sabará prestasse informações acerca da conveniência da reativação dos registros no município, entre eles o Registro das Abóboras. O parecer foi contrário e o posto não voltou a funcionar.

Nas proximidades do registro fiscal, desde 1716, foi surgindo um povoado composto de diversos tipos de pessoas, como senhores de escravos, proprietários de datas minerais, patrulheiros e funcionários do posto fiscal. Em 1725, após autorização do Bispado do Rio de Janeiro, foi erguida uma capela em devoção ao santo protetor dos viajantes, São Gonçalo do Amarante. Na época colonial era comum construir igrejas dedicadas a São Gonçalo. Na

Capitania das Minas Gerais existiam várias povoações com o nome de São Gonçalo, para se diferenciar, Contagem recebeu o nome de “Sam Gonçallo do Ribeirão das Abóboras” *(sic)*, pelo fato de o povoado estar próximo a esse ribeirão e, como ainda havia o registro fiscal, falava-se também “Sam Gonçallo da Contage” *(sic)*. Para não ser confundido com outros registros ou contagens da Capitania, vingou o nome “Arraial de São Gonçalo da Contagem das Abóboras” ou apenas “Contagem das Abóboras" (FONSECA, 1978, p. 52-61).

Até 1901, os contagenses estavam ligados ao município de Sabará. Em 1901, com a Lei nº 319, de 16 de setembro de 1901, Contagem desmembrou-se de Sabará e incorporou-se ao município de Santa Quitéria (Esmeraldas, atualmente), criado pela mesma lei. Em 1911, após muitas lutas de emancipacionistas contagenses, inclusive com anos de insubmissão ao legislativo quiterense, Contagem conquistou a emancipação política-administrativa por meio da Lei 556, de 30 de agosto do mesmo ano, que dispunha sobre a divisão administrativa do Estado de Minas Gerais. A referida lei, em seu artigo 16, condicionava a instalação dos novos municípios criados ao cumprimento de exigências:

> Os novos municípios criados por esta lei não poderão ser instalados senão depois que seus moradores satisfizerem as exigências dos arts. 3º e 4º da lei nº 2, de 14 de setembro de 1891, quanto a terrenos para logradouro, cemitérios, edifícios apropriados para as sessões da Câmara, escolas de instrução primária e cadeias, a juízo do governo. (MINAS GERAIS, 1911, art. 16)

Dessa forma, Contagem permaneceu dependente de Santa Quitéria até o ano seguinte, a emancipação de Contagem ocorreu de fato em 1º de junho de 1912, quando o município foi instituído após o cumprimento das exigências legais. Em 1938, Contagem perdeu a autonomia político-administrativa e se transformou em distrito de Betim por dez anos, recuperando-a em 1948. A reinstalação do município se deu em 1º de janeiro de 1949, com grandes festividades na principal paróquia da cidade. Destaca-se, aqui, o importante trabalho realizado por Geraldo Fonseca na obra “Contagem Perante a História” na documentação e no registro da história contagense.

Após 307 anos de história e 111 anos de emancipação político-administrativa, Contagem desponta como um dos principais municípios de Minas Gerais, em aspectos sociais e econômicos. Na área social, em comparação com municípios brasileiros com mais de 500 mil e menos de 1 milhão de habitantes, Contagem se destaca por ter um IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) de 0.756 em 2010, o que significa que tem um alto nível de longevidade, educação e renda. Entre os 23 municípios dessa faixa populacional, Contagem ocupava a 16ª posição no IDHM geral, a 15ª na educação, a 16ª na renda e a 17ª na

longevidade. Além do IDHM, outro indicador que mostra o desenvolvimento humano é o Índice de Gini, que mede a desigualdade social e a distribuição de renda. Em 2010, Contagem teve um Índice de Gini de 0,4953, um dos menores entre as cidades da mesma faixa populacional. Isso significa que Contagem tem uma menor concentração de renda e uma maior equidade social do que a maioria das cidades comparadas, segundo dados do Atlas Brasil[1]. Já na área econômica, o município também se classifica na terceira posição do estado, com o PIB (Produto Interno Bruto) de cerca de trinta bilhões e meio de reais, sendo o PIB per capita de R$ 44.185,87, em 2020. Os principais segmentos da economia de Contagem são serviços e indústria, responsáveis por 51% e 22%, respectivamente, pela produção econômica municipal, segundo dados do IBGE[2].

Contagem já possuiu 24 chefes do Executivo, distribuídos em 29 períodos ou mandatos, desde sua emancipação em 1911, 7 destes sendo "Agente Executivo Municipal", função equivalente à de prefeito exercida pelo Presidente da Câmara Municipal, pois a figura do prefeito veio a surgir com a Revolução de 1930. Assim, o primeiro prefeito eleito pelo voto direto foi em 1949, com a eleição de Luiz da Cunha, com 461 votos de um total de menos de 800 eleitores à época. O Quadro 1 apresenta o histórico de prefeitos da cidade, considerando a figura do Agente Executivo Municipal.

Quadro 1 - Histórico de prefeitos de Contagem/MG

(continua)

Prefeito	Período	Observação
Augusto Teixeira Camargos	1912 – 1924	Presidente da Câmara Municipal e Agente Executivo Municipal.
Francisco Firmo de Mattos	1924 – 1929	Presidente da Câmara Municipal e Agente Executivo Municipal.
Antônio Benjamim Camargos	1929 – 1930	Presidente da Câmara Municipal e Agente Executivo Municipal após renúncia do titular.
	1930 – 1932	Prefeito nomeado, com a Revolução de 1930. Primeiro prefeito com essa nomenclatura.
Paulo Penna Ribas	1932	Prefeito nomeado, após exoneração do antecessor.

[1] Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/ranking. Acesso em 30 de maio de 2023.
[2] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/contagem/panorama. Acesso em 30 de maio de 2023

(continuação)

Prefeito	Período	Observação
Manoel de Mattos Pinho	1933 – 1933	Prefeito nomeado interinamente
José da Rocha Cunha	1933 – 1938	Prefeito nomeado com apoio popular (abaixo assinado ao Governador)
Contagem perde a autonomia no período de 1938 a 1948, transformando-se em distrito de Betim pelo Decreto Estadual 148/1938.		
Waldemar Diniz	1949 – 1949	Intendente Municipal após reemancipação de Contagem
Luiz da Cunha	1949 – 1953	Primeiro prefeito eleito pelo voto popular
Evaristo Belém	1953 – 1955	Prefeito eleito pelo voto popular
João de Mattos Costa	1955 – 1959	Prefeito eleito pelo voto popular
Gil Diniz Júnior	1959 – 1963	Prefeito eleito pelo voto popular
Sebastião Camargos	1963 – 1967	Prefeito eleito pelo voto popular
Francisco Firmo de Mattos Filho	1967 – 1971	Prefeito eleito pelo voto popular
Sebastião Camargos	1971 – 1973	Prefeito eleito pelo voto popular
Newton Cardoso	1973 – 1977	Prefeito eleito pelo voto popular
José Luiz Foureaux de Sousa	1977 – 1982	Prefeito eleito pelo voto popular
Newton Cardoso	1983 – 1986	Prefeito eleito pelo voto popular
Guido Fonseca	1986-1989	Vice-Prefeito eleito pelo voto popular. Assumiu como prefeito após renúncia do titular. Governou dois anos a mais que o previsto, devido à prorrogação dos mandatos de prefeitos.
Ademir Lucas	1989 – 1993	Prefeito eleito pelo voto popular
Altamir José Ferreira	1993 – 1996	Prefeito eleito pelo voto popular
Newton Cardoso	1997 – 1998	Prefeito eleito pelo voto popular. Renunciou em 1998 para disputar como Vice-Governador.
Paulo Augusto Pinto de Mattos	1998 – 2000	Vice-Prefeito eleito pelo voto popular. Assumiu após renúncia do titular.
Ademir Lucas	2001 – 2004	Prefeito eleito pelo voto popular
Marília Campos	2005 – 2008	Primeira prefeita mulher da história de Contagem. Eleita pelo voto popular.

(conclusão)

Prefeito	**Período**	**Observação**
Marília Campos	2009 – 2012	Primeira reeleição do cargo na história. Eleita pelo voto popular.
Carlin Moura	2013 – 2016	Prefeito eleito pelo voto popular
Alex de Freitas	2017 – 2020	Prefeito eleito pelo voto popular
Marília Campos	2021 – atualmente	Prefeita eleita pelo voto popular

Fonte: Elaboração própria com dados de FONSECA (1978), CONTAGEM (2016) e TRE (2023)

Como observado, em toda sua história, em períodos brasileiros democráticos, Contagem possui a tradição de não reeleger o chefe do Poder Executivo, com uma única exceção, sendo a atual prefeita, em seu terceiro mandato, Marília Campos (PT), eleita pela primeira vez em 2005 e reeleita em 2009, sendo também a primeira mulher a administrar a cidade. No entanto, nota-se a existência de um mesmo mandatário em períodos diferentes, como é o caso de Newton Cardoso (MDB), governante municipal por três vezes.

Feita a importante e necessária apresentação do município de Contagem, desde sua origem, características sociais e econômicas e sobre o Poder Executivo, a seção a seguir, assim como o restante do presente trabalho, terá como foco o Poder Legislativo. A seguir, será apresentado o Legislativo em âmbito nacional, estadual e local, abordando suas funções, a divisão de competências entre os entes federativos e aprofundando no Poder Legislativo contagense.

2.2.1. Poder Legislativo contagense

O Poder Legislativo contagense existe desde 1911, com a emancipação política da cidade, sendo extinto em 1938 e retomado em 1949, devido à perda da autonomia do município, como observado no segundo capítulo. Atualmente, o Legislativo contagense é composto por 21 vereadores. Com a promulgação da Emenda à Lei Orgânica nº 43, de 29 de novembro de 2022, a partir de 2024, a Câmara Municipal contará com mais 4 vereadores, totalizando 25. Pela Constituição Federal de 1988, artigo 29, Contagem poderia ter até 27 vereadores, de acordo com os dados populacionais.

Os Municípios, até a promulgação da CF/1988, eram organizados por lei estadual, denominada de Lei Orgânica dos Municípios, votada pela Assembleia e sancionada pelo Governador. Com o reconhecimento de ente da federação, pela atual Constituição, os Municípios puderam elaborar sua própria Lei Orgânica, assegurando-lhes sua autonomia. As

competências municipais, além das previstas nas Constituições Federal e Estadual, e a forma de organização do Poder Legislativo Municipal estão definidas na Lei Orgânica, que representa uma espécie de "Constituição" de um município (MEIRELLES, 1993, p. 910-911).

A Lei Orgânica de Contagem, promulgada em março de 1990, artigo 71, dispõe sobre as atribuições da Câmara Municipal que necessitam da sanção do Prefeito, sendo elas:

> I. diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, plano diretor, plano de controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo;
> II. código de obras ou das edificações;
> III. plano plurianual e orçamento anuais;
> IV. diretrizes orçamentárias;
> V. sistema tributário municipal, arrecadação e distribuição de rendas;
> VI. dívida pública, abertura e operação de crédito;
> VII. concessão e permissão de serviços públicos no Município;
> VIII. fixação e modificação dos efetivos da Guarda Municipal;
> IX. criação, transformação e extinção de cargo, emprego e função públicos na administração direta, autárquica e fundacional e fixação de remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
> X. fixação do quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Município;
> XI. política do servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, seu regime jurídico único, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> XII. criação, estruturação e definição de atribuições das Secretarias Municipais;
> XIII. da Procuradoria do Município e dos demais órgãos e entidades da administração pública;
> XIV. divisão regional da administração pública;
> XV. divisão territorial do Município, respeitada a legislação federal e estadual;
> XVI. bens do domínio público;
> XVII. aquisição e alienação de bem público;
> XVIII. transferência temporária da sede do Governo Municipal;
> XIX. cancelamento da dívida ativa do Município, autorização de suspensão de sua cobrança e de elevação de ônus e juros;
> XX. matéria decorrente da competência comum prevista no Art. 23 da Constituição da República. (CONTAGEM, 1990, art. 71)

As competências privativas, isto é, aquelas que não necessitam da sanção do Prefeito, são definidas no artigo 72 da mesma lei, sendo as seguintes atribuições:

> I. eleger a Mesa e constituir as Comissões;
> II. elaborar o Regimento;
> III. dispor sobre sua organização, funcionamento e poder de polícia;
> IV. dispor sobre a criação, transformação ou extinção de cargo, emprego e função de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
> V. aprovar a proposta parcial de orçamento de sua Secretaria, bem como créditos suplementares, nos termos da lei;
> VI. fixar subsídios: a) Do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os Arts. 37, XI, 39, §4º, 150, II, 153, III, e 153, §2º, I da Constituição Federal; b) os Vereadores por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os Art. 39, §4º, 57, §7º, 150, II, 153, III e 153, §2º, I; c) o total das despesas com a remuneração dos vereadores não poderá

ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município, nos termos do inciso VII, Art. 29, da Constituição Federal.

VII. dar posse ao Prefeito e ao Vice-Prefeito;

VIII. conhecer da renúncia do Prefeito e do Vice-Prefeito;

IX. conceder licença ao Prefeito para interromper o exercício de suas funções;

X. autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município e o Vice-Prefeito, do Estado, por mais de 15 (quinze) dias;

XI. processar e julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e Secretário Municipal, nas infrações político-administrativas;

XII. destituir do cargo o Prefeito e o Vice-Prefeito e Secretário Municipal, nas infrações político-administrativa;

XIII. proceder à tomada de contas do Prefeito, não apresentada no prazo legal;

XIV. julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Prefeito e pelo Presidente da Câmara, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado;

XV. apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

XVI. aprovar, pelo voto de dois terços de seus membros, após arguição pública, a escolha do Defensor do Povo;

XVII. autorizar celebração de convênio pelo Governo do Município com entidade de direito público ou privado a ratificar o que, por motivo de urgência, ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização, desde que encaminhado à Câmara Municipal nos dez dias úteis subseqüentes à sua celebração;

XVIII. autorizar, previamente, convênio intermunicipal para modificação de limites;

XIX. solicitar, pela maioria de seus membros, a intervenção estadual;

XX. suspender, no todo ou em parte, a execução de ato normativo municipal, que haja sido, por decisão definitiva do Poder Judiciário, declarado infringente das Constituições Federal e Estadual e desta Lei;

XXI. sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

XXII. fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XXIII. dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Município em operações de crédito;

XXIV. autorizar a realização de empréstimos, operação ou acordo externo, de qualquer natureza, de interesse do Município, regulando as suas condições e respectiva aplicação, observada a legislação federal;

XXV. zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa do Poder Executivo;

XXVI. aprovar, previamente, a alienação ou a concessão de bem público;

XXVII. autorizar referendo e convocar plebiscito;

XXVIII. indicar, observada a lei complementar estadual, os Vereadores representantes do Município na Assembleia Metropolitana, admitido o plebiscito para a confirmação, ou não, dos indicados;

XXIX. autorizar a participação do Município em convênio, consórcio ou entidades intermunicipais destinadas à gestão de função pública, ao exercício de atividades ou à execução de serviços e obras de interesse comum;

XXX. mudar temporária ou definitivamente sua sede;

XXXI. eleger os dois membros do Conselho de Governo, a que se refere o inciso V do Art.100.

XXXII. autorizar por dois terços de seus membros, a instauração do processo contra o Prefeito e o Vice-Prefeito nos crimes de responsabilidade, e, contra o Secretário Municipal, nos crimes de responsabilidade não conexos com os do Prefeito.

XXXIII. processar e julgar o Prefeito e Vice-Prefeito nos crimes de responsabilidade, e, o Secretário Municipal, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles. (CONTAGEM, 1990, art. 72)

Além da Lei Orgânica, a Câmara Municipal possui um regulamento geral que disciplina os trabalhos legislativos e suas atividades: o Regimento Interno (RI). O Regimento Interno assegura a independência do Poder local e é a principal fonte do Direito Parlamentar

(SILVA, 2006, p. 512). O RI da Câmara Municipal de Contagem será analisado, em especial o processo legislativo, no capítulo a seguir.

2.2.2. Histórico e características

A cronologia das legislaturas na história contagense é dividida em dois momentos pela Câmara Municipal. O primeiro momento refere-se ao período de 1912-1938, antes de o município ser suprimido. Já o segundo momento é compreendido de 1949-atualmente, sendo 19 legislaturas, após a reemancipação municipal. Sobre o primeiro período, não há informações suficientes disponíveis para apresentação das características dessas legislaturas, no trabalho de Fonseca (1978) há o registro do período de 1912-1924. A Tabela 1 apresenta as primeiras quatro legislaturas com suas características (legislatura, período e número de vereadores), enquanto a Tabela 2 apresenta as legislaturas desde 1949 com as mesmas informações.

Tabela 1 – Legislaturas da Câmara Municipal de Contagem (1912-1938)

Legislatura	Período	Nº de vereadores
1º	1912-1916	7
2º	1916-1918	7
3º	1918-1922	7
4º	1922-1924	7

Fonte: Elaboração própria com dados de FONSECA (1978)

Tabela 2 – Legislaturas da Câmara Municipal de Contagem (1949-atual)

(continua)

Legislatura	Período	Nº de vereadores
1ª	1949-1953	9
2ª	1953-1954	7
3ª	1955-1958	8
4ª	1959-1962	9
5ª	1963-1966	9
6ª	1967-1970	12
7ª	1971-1972	15
8ª	1973-1976	15
9ª	1977-1982	17

(conclusão)

Legislatura	Período	Nº de vereadores
10ª	1983-1988	19
11ª	1989-1992	20
12ª	1993-1996	21
13ª	1997-2000	21
14ª	2001-2004	21
15ª	2005-2008	21
16ª	2009-2012	21
17ª	2013-2016	21
18ª	2017-2020	21
19ª	2021-2024	21

Fonte: Elaboração própria com dados de CONTAGEM (2023)

Atualmente, a Câmara Municipal de Contagem é composta por 21 vereadores, sendo apenas 4 mulheres, o que representa 19% do total de cadeiras. A primeira mulher a assumir vaga no Legislativo local foi Zulma Dias Leal, eleita em 1971, filha de João Leal, ex-vereador da cidade. Ao longo da história do Legislativo contagense, o fenômeno dos herdeiros políticos (CANEDO, 2004, p. 115) sempre esteve presente e perdura até os dias atuais. Dos 21 parlamentares que compõem a Câmara Municipal, 8 são filhos ou irmãos de figuras políticas locais (6 filhos e 2 irmãos), representando quase 40% do total de parlamentares. Além disso, outro fenômeno presente na instituição e que vem aumentando nos últimos anos, é a eleição de vereadores com práticas clientelistas, sobretudo assistencialistas (KERBAUY, 2005, p. 349; LOPEZ e ALMEIDA, 2016, p. 158). Dos 21 vereadores, 15 estão ligados a projetos sociais, representando 71% do total de parlamentares. Em suma, 90% dos vereadores (19 de 21), são herdeiros políticos ou se elegeram apoiados na prática do assistencialismo.

2.2.3. Estrutura organizacional administrativa e política

Compreender como se organiza e se estrutura a Câmara Municipal de Contagem é importante para analisar o processo legislativo, tópico a ser abordado no capítulo seguinte. Far-se-á, aqui, uma distinção entre a estrutura de órgãos e setores administrativos da Câmara Municipal e a estrutura que se relaciona ao processo legislativo, refletida das constituições federal e estadual. Assim, a seguir, serão chamadas de estruturas administrativa e política, respectivamente. Destaca-se que ambas as estruturas não atuam de forma isolada, pois as duas

trabalham em conjunto para fazer o Parlamento funcionar, apenas para melhor entendimento serão apresentadas de forma separada a seguir.

Em Contagem, a Lei Complementar nº 304, de 22 de março de 2021, dispõe sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal, no âmbito administrativo, com indicação de organograma em seu anexo. No âmbito político, isto é, a estrutura das instâncias de discussão e deliberação, a estrutura organizacional encontra-se na Lei Orgânica do Município (LOM) e o Regimento Interno da Casa (RI), ainda que de modo não sistematizado em organograma, como na estrutura administrativa, ou fluxogramas, foi realizado o esforço de sistematizar tais instâncias para melhor compreensão do processo legislativo e auxiliar o entendimento do próximo capítulo.

A estrutura administrativa da Câmara de Contagem é composta por oito diretorias, Controladoria e Procuradoria, todas subdivididas em demais departamentos, conforme Anexo I deste trabalho. Destaca-se na estrutura administrativa o papel desempenhado pela Procuradoria, que exerce a função de representação judicial da Câmara, mas também o de consultoria à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a ser observada no próximo capítulo.

A estrutura política não é apresentada na Lei Complementar nº 304, no entanto, foi realizado o esforço de sistematizar a estrutura política de acordo com a Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno da Câmara Municipal, a organização se encontra no Anexo II. A estrutura política, aqui chamada, compõe-se da Mesa Diretora, Bancadas, Colégio de Líderes e Comissões. Será dada maior importância a essa estrutura para melhor desenvolvimento do trabalho, assim, são apresentadas cada instância a seguir.

A Mesa da Câmara é composta pelo presidente, dois vice-presidentes e dois vice-secretários, com mandato de dois anos e permitida a recondução para o mesmo cargo. A LOM e o RI não especificam a limitação de reconduções para os cargos da Mesa da Câmara. A Bancada é o agrupamento de vereadores de uma mesma representação partidária, tendo líder e vice-líder. Embora não haja a definição de bloco parlamentar no RI da Câmara, os vereadores organizam-se em blocos, com parlamentares de diferentes representações, e a própria câmara faz a divulgação por meio de suas mídias sociais e institucionaliza no cotidiano dos trabalhos legislativos. O Colégio de Líderes é composto pelos líderes das Bancadas. O Regimento Interno o define sendo apenas um órgão consultivo à Mesa ou ao Plenário.

As Comissões são permanentes, externas e temporárias. As comissões permanentes e externas subsistem nas legislaturas, enquanto as temporárias extinguem-se com o término da legislatura ou antes dele, se atingido o objetivo para o qual foram criadas ou findo o prazo

estipulado para seu funcionamento. Não há diferenciação, em termos de competências, das comissões permanentes para as externas, apenas de nomenclatura e temas de discussão. Cada comissão permanente e externa possui um Presidente, um Vice-Presidente e um Relator. Existem 12 comissões permanentes: 1) Legislação, Justiça e Redação Final; 2) Finanças, Orçamento e Tomada de Contas; 3) Administração e Serviços Públicos; 4) Direitos Humanos e Assistência Social; 5) Meio Ambiente. Política Urbana e Rural e Habitação; 6) Legislação Participativa; 7) Esporte e Lazer; 8) Igualdade Racial; 9) Ética Parlamentar; 10) Defesa dos Direitos da Mulher; 11) Educação; e 12) Saúde. Existem 14 comissões externas: 1) Saúde; 2) Educação; 3) Criança e Adolescente; 4) Transporte e Infraestrutura; 5) Consumidor; 6) Assistência Social; 7) Direitos Humanos; 8) Segurança Pública; 9) Assuntos Comunitários; 10) Combate à Violência Doméstica contra a Mulher; 11) Idoso; 12) Acessibilidade; 13) Cultura; e 14) Participação Popular.

A estrutura política da Câmara, sobretudo em relação às comissões permanentes e externas, transparece certa desorganização. Há sobreposições de competências entre as comissões que subsistem às legislaturas, como, por exemplo, a Comissão Permanente de Saúde e a Comissão Externa de Saúde. Enquanto as comissões permanentes possuem atribuições mais bem definidas, de acordo com a temática atribuída, as externas possuem a mesma competência, o que gera as sobreposições de atribuições e possíveis conflitos políticos de distribuição de proposições.

> Art. 99C - Às Comissões Externas competem a fiscalização, a vigilância e o controle sobre atividades definidas da administração municipal, mais especificamente as políticas e sistemas desenvolvidos nas áreas de saúde, educação, cultura, assistência social, da criança e do adolescente, idoso, transporte, infraestrutura urbana, acessibilidade, consumidor, direitos humanos, combate à violência doméstica contra a mulher, segurança pública, assuntos comunitários e participação popular. (CÂMARA DE CONTAGEM, 1993, art. 99C)

Além disso, evidencia-se a ausência, na estrutura administrativa da Câmara, consultorias parlamentares temáticas para apoio às comissões. A Procuradoria-Geral da instituição exerce o apoio à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final e para as demais há um único departamento “Assistência às Comissões”. Devido ao tamanho do município de Contagem e ao número de parlamentares, seria interessante a criação de consultorias no modelo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que possui uma estrutura dedicada ao apoio parlamentar no âmbito das comissões, com uma gerência-geral de consultoria temática.

Compreendida a estrutura administrativa e política da Câmara Municipal e conforme objetivo do presente trabalho, no capítulo a seguir serão apresentados o processo legislativo e

a produção legislativa contagense, em especial na elaboração de leis ordinárias, discutindo, entre outros aspectos, o fenômeno da inflação legislativa, a ser investigado a partir da produção legislativa de Contagem. A inflação legislativa se traduz na edição acelerada de leis (DE SOUSA, 2012, p. 39), sem garantir a necessidade ou a eficácia das normas (MATOS, 2017, p. 305).

3. PROCESSO E PRODUÇÃO LEGISLATIVA CONTAGENSE

O processo legislativo pode ser compreendido por duas dimensões, jurídico e sociológico, sendo a primeira relacionada ao conjunto ordenado para produção de leis e atos normativos, derivados da Constituição, e, sociológica, pelo conjunto de fatores que impulsionam e direcionam os legisladores (DE MORAES, 2016, p. 424). Assim, o processo legislativo das Casas Legislativas possui como fonte jurídica a Constituição Federal. Dessa forma, a Constituição dispõe sobre as competências de cada esfera federativa, delimitando suas atribuições. O Poder Legislativo local possui como fonte jurídica, além da Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal. A atual Constituição Federal foi promulgada em 1988 e estabeleceu o prazo de até um ano para que as Assembleias Legislativas elaborassem as Constituições dos Estados, e aos Municípios que discutissem e votassem as Leis Orgânicas Municipais no prazo de até seis meses após a promulgação da respectiva Constituição Estadual. Em Minas Gerais, a Constituição do Estado foi promulgada em 21 de setembro de 1989. Em Contagem, a Lei Orgânica Municipal foi promulgada em 20 de março de 1990.

Nesse sentido, o presente trabalho analisou o processo legislativo de Contagem, tendo em vista as Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Para análise da produção legislativa, produto do processo legislativo, foi realizado o recorte de março de 1990, devido à promulgação da Lei Orgânica, a dezembro de 2022, ano anterior à elaboração deste trabalho e ao tipo de lei ordinária.

Este capítulo se organiza em duas seções, a primeira dedicada ao processo legislativo contagense, com as disposições da Lei Orgânica e considerações; a segunda seção é dedicada à produção legislativa contagense, com o perfil das leis aprovadas 1990-2022 e considerações.

3.1. Processo legislativo

Será apresentado a seguir, o processo legislativo contagense segundo a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara Municipal, além das considerações sobre tal processo. Serão apresentadas as definições das proposições que compõem o processo legislativo e as ordenações para que uma lei seja discutida e votada. Destaca-se o foco na elaboração de leis ordinárias, assim como na análise da produção legislativa dessa espécie de legislação.

3.1.1. Processo legislativo na Lei Orgânica e no Regimento Interno

A Lei Orgânica estabelece o processo legislativo e suas regras, sendo um possível reflexo das Constituições Federal e Estadual. O Regimento, por outro lado, compreende a operacionalização do processo legislativo, com regras e procedimentos próprios da Casa. Segundo a Lei Orgânica de Contagem, artigo 73, o processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

I. emenda à Lei Orgânica
II. lei complementar
III. lei ordinária
IV. decreto legislativo
V. resolução

A Lei Orgânica pode ser emendada mediante proposta I) de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara, II) do Prefeito; III) pela maioria do eleitorado do Município. As regras para emenda à Lei Orgânica obedecem às mesmas da Constituição, acrescentada às particularidades municipais, como a proibição de emenda quando o município estiver sob intervenção estadual e possibilidade de referendo para as emendas promulgadas, incluindo a iniciativa popular para a realização do referendo, sendo requerido por, no mínimo, 5% do eleitorado do Município.

Sobre as leis complementares, a Lei Orgânica define as normas que as caracterizam. São consideradas leis complementares em Contagem: o Plano Diretor; o Código Tributário; o Código de Obras; o Código de Posturas; o Estatuto dos Servidores Públicos e do Magistério Municipal; a lei de parcelamento, ocupação e uso do solo; a lei instituidora do regimento jurídico dos servidores; as leis instituidoras da Defensoria do Povo e da Guarda Municipal; a lei de criação de cargos, funções e empregos públicos; e a lei de organização administrativa.

O Decreto Legislativo é uma peculiaridade no processo legislativo contagense, não há menção no rol de matérias do processo legislativo em quais casos ele se aplica e quais os procedimentos para sua elaboração. Ao analisar a íntegra da lei, a figura do Decreto Legislativo aparece em duas ocasiões, sendo apenas uma ainda vigente. A primeira era a fixação do número de vereadores, item revogado por emenda à Lei Orgânica. A segunda ocasião é com a cassação do mandato do Prefeito, que concluído o julgamento, o Presidente da Câmara expedirá o referido Decreto Legislativo.

A resolução é utilizada para competências de iniciativa privativa da Mesa da Câmara, como o regulamento geral da Casa, autorização para o Prefeito ausentar-se do Município e mudança temporária da sede da Câmara.

O Regimento Interno da Câmara estabelece as proposições que fazem parte do processo legislativo, sendo todas matérias sujeitas à apreciação da Câmara: I) proposta de Emenda à Lei Orgânica; II) projeto de Lei; III) projeto de resolução; IV) veto a proposição de Lei. Por extensão do conceito de proposição, a Câmara faz a inclusão da autorização, emenda, parecer, indicação, moção, representação, requerimento, recurso e mensagem.

Entre as características do processo legislativo municipal, relativo às proposições de leis, destaca-se a distribuição, o parecer da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (CLJRF) e o papel exercido pela Procuradoria da Câmara. Sobre a distribuição, o Presidente da Câmara, após o recebimento, distribui, sem prejuízo à CLJRF, a no máximo duas comissões. Se a proposição depender dos pareceres da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final e da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, serão estas ouvidas em primeiro e em último lugares, respectivamente, prática similar à da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Se o parecer da CLJRF concluir pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de proposição, a proposição é enviada ao Presidente para inclusão do parecer em Ordem do Dia, independentemente da audiência das demais comissões. Se aprovado o parecer da CLJRF quanto à inconstitucionalidade, considerar-se-á rejeitada a proposição. Em caso contrário, a proposição é encaminhada às outras comissões a que tiver sido distribuída. Por fim, nota-se um papel peculiar exercido pela Procuradoria-Geral da Câmara, ela atua como órgão de assessoramento à CLJRF, além de representar a Câmara judicialmente. Na prática as proposições são enviadas à Procuradoria-Geral da Câmara antes de ir à CLJRF, neste órgão recebem parecer quanto à legalidade, constitucionalidade e admissão, a comissão apenas “valida” o parecer emitido pela Procuradoria, emitindo um parecer que conclui pela admissão ou não da proposição. Revela-se nessa prática, um desvio de função da comissão que é responsável pela discussão da constitucionalidade, legalidade e se as regras regimentais estão sendo cumpridas nas proposições recebidas pelo Presidente e encaminhadas a ela, outro aspecto observado na Câmara Municipal de Contagem é a precariedade de consultorias temáticas às comissões, tendo apenas a CLJRF o apoio da Procuradoria (que deveria exercer apenas o papel de representação judicial) e um departamento denominado “Assistência às Comissões”, que atende todas as comissões da Câmara.

3.1.2. Considerações sobre o processo legislativo

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Contagem muito se assemelha aos de câmaras municipais de cidades interioranas, as quais muitas vezes não possuem apoio técnico e há a escassez de recursos para o seu desenvolvimento. O atual Regimento é datado de 1993, com emendas, e não reflete a realidade do município de Contagem. Há poucas reuniões ordinárias para discussão e votação de matérias no Plenário e nas Comissões (apenas uma reunião ordinária por semana em ambos) e falta de consultorias especializadas às comissões.

Em Contagem, o Plenário da Casa Legislativa se reúne ordinariamente apenas uma vez por semana. A Tabela 3 apresenta de modo comparativo, entre câmaras de municípios com população entre 600.000 e 700.000 habitantes[3], o número de vereadores e o número de reuniões ordinárias do Plenário.

Tabela 3 – Comparativo entre câmaras de municípios brasileiros com população entre 600.000 e 700.00 habitantes

Município	N° habitantes	N° vereadores	N° reuniões Plenário (semanal)
Contagem (MG)	673.849	21	1
Sorocaba (SP)	695.328	20	2
Aracaju (SE)	672.614	25	3
Feira de Santana (BA)	624.107	21	3
Joinville (SC)	604.708	19	3
Aparecida de Goiânia (GO)	601.844	25	3

Fonte: Elaboração própria, com base em dados das câmaras municipais

Percebe-se que, entre os municípios com população entre 600.000 e 700.000, Contagem é o único que possui apenas uma reunião ordinária semanal para apreciação de matérias de interesse local pelo Plenário, com discussão e votação. A escassez de reuniões ordinárias do Plenário, além de potencializar a morosidade para apreciação de matérias do interesse municipal, reduz a capacidade fiscalizadora que a Câmara Municipal possui.

[3] População estimada pelo IBGE em 2021. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em 30 de maio de 2023.

Além disso, em Contagem, as comissões permanentes e externas possuem sobreposições de atribuições e não há diferenciação (exceto de nomenclatura) entre esses colegiados, apesar das proposições serem encaminhadas às permanentes. Na Câmara dos Deputados, há um órgão, de Consultoria-Geral às Comissões, sendo organizado em consultoria especializada para Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira e outras para as demais. De modo similar, a ALMG possui uma Gerência-Geral de Consultoria Temática (GCT) que presta assessoramento às comissões, cada qual com consultores especializados nas temáticas de cada colegiado. Em Contagem não há consultorias especializadas, o que há, como visto na seção anterior, é um setor de assistência às comissões e a Procuradoria-Geral do Legislativo que presta apoio e assessoramento à CLJRF.

3.2. Produção legislativa

Contagem possui mais de cinco mil leis, desde 1949, quando recuperou sua autonomia político-administrativa. Desde a promulgação da Lei Orgânica Municipal, em 1990, o município produziu 3.279 leis ordinárias. No mesmo período, o município de Belo Horizonte produziu 6.170 leis ordinárias, fazendo com que Contagem produzisse pouco mais da metade das leis da capital do Estado, com dinâmica de funcionamento distinta daquela praticada em Belo Horizonte. O Legislativo contagense se reúne, ordinariamente, apenas uma vez por semana, enquanto Belo Horizonte se reúne, ordinariamente, nos dez primeiros dias úteis de cada mês. A seguir, é apresentado o perfil das 3.279 leis ordinárias contagenses aprovadas no período 1990-2022, de modo a compreender a produção legislativa da cidade e, a partir da identificação desse perfil, compreender em quais aspectos o processo legislativo municipal pode ser aprimorado. As leis complementares foram excluídas da análise, uma vez que a Lei Orgânica delimita quais os objetos regulamentados por elas, enquanto as leis ordinárias tratam de assuntos gerais do interesse municipal.

Para execução do objetivo de identificação do perfil das leis aprovadas, foi utilizada a metodologia de análise documental, que consiste em facilitar a consulta e a referenciação de documentos, podendo ser utilizada a técnica de classificação de elementos de informação dos documentos (BARDIN, 1977), como foi no caso deste trabalho, em que foram classificadas 3.279 leis ordinárias em tipos, áreas e temáticas. Para que fosse possível a análise documental, também foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), buscando compreender a produção legislativa contagense nos anos e nas legislaturas analisadas, com interpretação de cada lei ordinária aprovada no período 1990-2022. A classificação das leis

foi definida pelo método indutivo, com apoio das diretrizes na Lei Orgânica Municipal, como a previsão da competência de denominação de logradouros e próprios públicos (art. 96).

A coleta das leis deu-se por meio do *website* da Prefeitura Municipal de Contagem e de arquivos disponibilizados pela Câmara Municipal de Contagem, após solicitação. Primeiro, foi consultada a última lei sancionada ou promulgada no ano de 2022, assim, por meio de um banco de dados, foi organizada uma Tabela iniciada com a numeração 1 (um) até o número da última lei do exercício de 2022 (5.331), com campos, além da numeração do ato, para data de publicação, ementa, situação no *website* da Prefeitura (se publicada ou não), tipo de lei, área de legislação e temática da área. Após isso, a Tabela foi alimentada manualmente com as informações supracitadas. Foi realizado um recorte temporal, considerando, para análise, as leis editadas após 20 de março de 1990, data em que foi promulgada a Lei Orgânica Municipal. Para aquelas leis que não estavam publicadas no website da Prefeitura (16), editadas após o ano de 1990, foi solicitada à Procuradoria-Geral do Município de Contagem, órgão municipal responsável pela gestão da legislação no *website*, a disponibilização dos arquivos digitais das leis faltantes.

3.2.1. Perfil das leis aprovadas (1990-2022)

Ao analisar o conteúdo das 3.279 leis ordinárias aprovadas no Legislativo contagense no período de 1990-2022, com a metodologia descrita no início desta seção, foi encontrada uma pulverização de assuntos legislados no município. Dessa forma, foi estabelecida uma classificação, a partir do método indutivo, para a legislação encontrada, constituindo sete tipos de leis: 1) leis autorizativas; 2) leis de autorização legislativa; 3) leis de criação; 4) leis declarativas; 5) leis de denominação; 6) leis de regulamentação; e 7) leis de organização do Poder Legislativo. O Quadro 2 apresenta o livro de códigos utilizado com a descrição e exemplos dos sete tipos de legislação supracitados.

Quadro 2 – Livro de códigos utilizado na coleta da produção legislativa contagense (1990-2022)

Tipo de legislação	Descrição	Exemplo (redação da lei)
Leis autorizativas	Leis que visam permitir ao Poder Executivo atuar naquilo que já é de sua competência.	Art. - 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar a Linha de Transporte Coletivo de Passageiros, no Município de Contagem, no trajeto VILA CRISTINA / ESTAÇÃO ELDORADO / CIDADE INDUSTRIAL [...] (Lei 2126/1990)
Leis de autorização legislativa	Leis em que o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a realizar determinada ação que depende da aprovação legislativa prévia.	Art. - 1º Fica o Executivo autorizado a contratar operação de crédito e garantir com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), até o valor de R$ 51.000.000,000 (cinquenta e um milhões de reais), destinada a despesas de capital para a execução de diversos projetos no Município [...] (Lei 4961/2021)
Leis de criação	Leis que criam algo, como conselhos de políticas públicas, programas municipais, fundos orçamentários e datas/eventos comemorativos.	Art. 1º - Fica instituída a Semana Municipal de Conscientização, Prevenção e Combate à Depressão, a ser realizada, anualmente, na semana em que ocorrer o Dia Mundial da Saúde, dia 07 de abril. [...] (Lei 5312/2022)
Leis declarativas	Leis que declaram algo, normalmente de reconhecimento de utilidade pública ou de deficiências.	Art. 1º - Fica declarada de utilidade pública o Centro de Educação Infantil Maria de Lourdes Gonçalves, com sede neste Município. (Lei 4254/2009)
Leis de denominação	Leis que denominam logradouros, como ruas e avenidas, e próprios públicos, como hospitais e escolas.	Art. 1º - Passa a denominar-se Avenida Adutora William Douglas (Veronzinho) a atual Avenida Adutora Várzea das Flores, no Bairro Bernardo Monteiro, neste Município. (Lei 5095/2020)
Leis de regulamentação	Leis que regulamentam políticas públicas, o uso e ocupação do solo, serviços públicos, atividades econômicas, entre outros.	Art. 1º - Fica expressamente vedado o funcionamento dos equipamentos de som automotivos, popularmente conhecidos como paredões do som, e equipamentos sonoros assemelhados, nas vias, praças e demais logradouros públicos no âmbito do Município de Contagem. (Lei 4463/20011)
Leis de organização do Legislativo	Leis que tratam do funcionamento e organização do Poder Legislativo	Art. 1º - Fica extinto o Fundo de Previdência do Legislativo de Contagem, criado pela Lei nº 1391, de 11 de setembro de 1979, com as posteriores modificações das Leis n.º 1442, de 08 de outubro de 1980, 1478, de 13 de novembro de 1981, e 1506, de 15 de abril de 1982. (Lei 2064/1990)

Fonte: Elaboração própria.

Cada tipo de lei é subdividido por áreas e temáticas, conforme serão apresentadas ao longo desta subseção, a discussão sobre o perfil das leis aprovadas será realizada na subseção seguinte. A Tabela 4 apresenta os resultados da análise das leis aprovadas (1990-2022) por tipos de leis.

Tabela 4 – Perfil das leis aprovadas por tipo (1990-2022) (N, %)

Tipo de legislação	Quantidade de leis aprovadas (N)	Total (%)
Leis declarativas	815	24,86
Leis de denominação	756	23,06
Leis de regulamentação	647	19,73
Leis de criação	510	15,55
Leis de autorização legislativa	354	10,80
Leis autorizativas	140	4,24
Leis de organização do Legislativo	21	0,64
Apenas revogação	20	0,61
Não publicadas	16	0,49
Total	**3.279**	**100**

Fonte: Elaboração própria.

A primeira constatação, conforme observado na Tabela 4, é que quase metade da produção legislativa contagense (47,92%) é composta por leis declarativas (815) e de denominação (756). Entre as leis declarativas, quase todas são de declaração de utilidade pública, já as leis de denominação são destinadas a denominar logradouros e próprios públicos. As Tabelas 5 e 6 trazem as apresentações das áreas e temáticas das leis declarativas e de denominação, respectivamente.

Tabela 5 – Produção legislativa contagense – leis declarativas (1990-2022)

Tipo	Área	Temática	Total
Leis declarativas	Reconhecimento	Utilidade pública	800
		Patrimônio cultural	10
		Inclusão social	4
		Cidade-irmã	1
Total			**815**

Fonte: Elaboração própria.

Dentre as leis declarativas, a declaração de utilidade pública é responsável 98,5% da produção legislativa deste tipo de lei. Esse tipo de declaração é regulado por leis municipais para organizações sociais, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, ao ensino, ao lazer, ao desporto, à cultura, ao meio ambiente, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à área social. As demais leis declarativas são de reconhecimento de patrimônio cultural, material ou imaterial; de reconhecimento de deficiências e da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) para a inclusão social das pessoas com algum tipo de deficiência; e uma de reconhecimento de cidade-irmã, entre Contagem e Cienfuegos (cidade de Cuba).

Tabela 6 - Produção legislativa contagense – leis de denominação (1990-2022)

Tipo	Área	Temática	Total
Leis de denominação	Homenagem	Logradouro público	608
		Próprio público	148
Total			**756**

Fonte: Elaboração própria.

As leis de denominação visam denominar logradouros, como ruas e avenidas, e próprios públicos, como escolas e unidades de saúde. Não há uma regulamentação municipal para esse tipo de legislação. Após as leis declarativas e de denominação, a maior produção legislativa de Contagem, em terceira posição, dispõe sobre regulamentação (19,73%), o que abrange diversas matérias de interesse local. A Tabela 7 mostra as áreas e temáticas de regulamentação.

Tabela 7 – Produção legislativa contagense – leis de regulamentação (1990-2022)

Tipo	Área	Temática	Quantidade	Total
Leis de regulamentação	Administração Pública	Matéria orçamentária	113	356
		Funcionalismo público	93	
		Organização administrativa	80	
		Serviço Público	66	
		Covid-19	4	
	Econômica	Atividade econômica	102	170
		Matéria tributária	68	
	Urbana	Matéria urbanística	117	117
	Social	Utilidade pública	3	4
		Doações	1	
Total				**647**

Fonte: Elaboração própria.

As leis de regulamentação (647) foram classificadas em quatro áreas, conforme Tabela acima. As leis de regulamentação da administração pública envolvem matérias que disciplinam o orçamento municipal, o funcionalismo público, a organização administrativa do Executivo, serviços públicos já existentes no município ou em outra esfera da federação, de modo a regulamentá-los e legislações específicas sobre a Covid-19. As leis de regulamentação econômica versam sobre atividade econômica, que limitam ou dispõe sobre regras do setor produtivo privado, como estabelecimentos, além disso versam sobre tributos, como Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e demais taxas e impostos municipais. As leis de regulamentação urbana foram classificadas como matéria urbanística, que engloba regulamentações sobre o uso e ocupação do solo municipal. Por fim, foi dedicada a classificação social para a regulamentação das declarações de utilidade pública e doações por pessoas físicas.

Tabela 8 – Produção legislativa contagense – leis de criação (1990-2022)

Tipo	Área	Temática	Quantidade	Total
Leis de criação	Administração pública	Política/programa municipal	222	344
		Conselho de política pública	79	
		Equipamento público	27	
		Fundo orçamentário	16	
	Homenagem	Data e/ou evento festivo	145	166
		Título Honorífico	21	
Total				**510**

Fonte: Elaboração própria.

Na quarta posição, na produção legislativa contagense, estão as leis de criação (510), que foram classificadas em duas áreas: administração pública (344) e homenagem (166). As leis de criação no âmbito da administração pública dispõem sobre criação ou alteração de políticas e/ou programas municipais, essas também foram classificadas por políticas, como saúde, educação, mobilidade urbana e desenvolvimento, pela variedade de temáticas, foi compilado em apenas uma temática (política/programa municipal). Além disso, ainda no âmbito da administração pública, há leis de criação de conselhos de políticas públicas, que também foi realizada a classificação supracitada, mas unificada na Tabela; criação de equipamentos públicos, como escolas e unidades de saúde; e criação de fundos orçamentários municipais.

Tabela 9 – Produção legislativa contagense – autorização legislativa (1990-2022)

Tipo	Área	Temática	Quantidade	Total
Leis de autorização legislativa	Urbana	Alienação de bem público	184	200
		Desapropriação	11	
		Matéria urbanística	5	
	Administração pública	Operação de crédito	110	154
		Celebração de acordo, termo, convênio ou consórcio	37	
		Concessão de serviço público	7	
Total				**354**

Fonte: Elaboração própria.

Em quinto lugar, na produção legislativa contagense, estão as leis de autorização legislativa, seguidas pelas leis de autorização legislativa (em sexta posição). Importante

estabelecer a diferença entre autorização legislativa e lei autorizativa. As leis de autorização legislativa são aquelas que dispõem de matérias que a Constituição (seja federal ou estadual) ou a Lei Orgânica Municipal estabelecem a necessidade de autorização do Poder Legislativo para que o Poder Executivo possa realizar determinadas ações, observada a reserva de iniciativa. Por outro lado, as leis autorizativas são aquelas que abrem a possibilidade de o Poder Executivo exercer competências que já lhe são atribuídas, muitas vezes propostas por parlamentares que almejam créditos por obras ou serviços públicos com fins eleitoreiros. As leis autorizativas constituem-se, assim, como proposições que possuem vício formal de iniciativa, por apossar da competência do Poder Executivo e ferir a separação dos Poderes, conforme entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), José Celso de Mello Filho:

> "RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Percebe-se, conforme Tabela 9, que a produção legislativa contagense de leis de autorização legislativa relaciona-se com duas áreas: 1) urbana, em que a maioria das leis são destinadas à autorização de alienação de bem público, que pode configurar-se na venda, compra e venda, doação, permuta e outras formas de transferência do bem público a terceiros; e 2) administração pública, em que a maioria das leis dispõem na autorização do Poder Executivo de realizar operações de créditos, como contratação de empréstimos.

Tabela 10 – Produção legislativa contagense – leis autorizativas (1990-2022)

Tipo	Área	Temática	Quantidade	Total
Leis autorizativas	Administração pública	Construção de equipamento público	38	126
		Serviço público	38	
		Doação sem encargos	20	
		Funcionalismo público	14	
		Comodato	6	
		Matéria orçamentária	6	
		Patrimônio público	4	
	Urbana	Matéria urbanística	14	14
Total				**140**

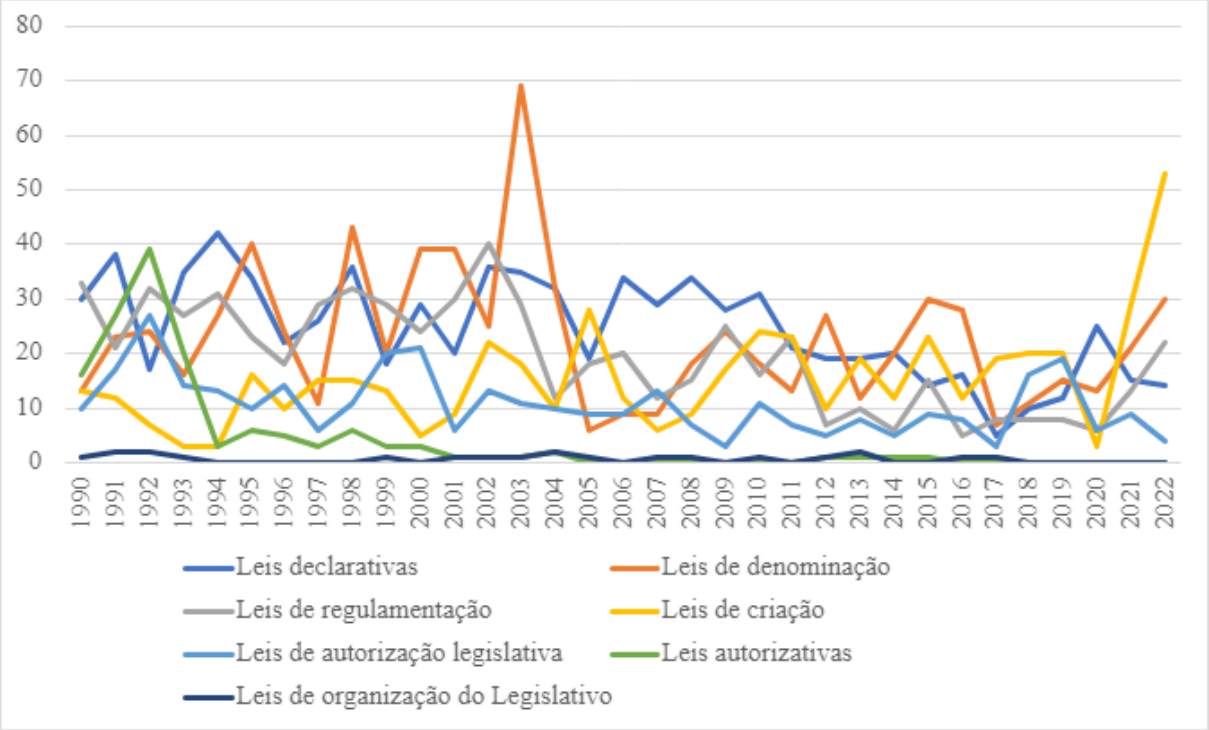
Fonte: Elaboração própria.

Conforme apresentado, as leis autorizativas estão na penúltima posição da produção legislativa contagense, com 140 leis aprovadas de 1990-2022. A maioria das leis autorizativas (76) dispõe sobre construção de equipamentos públicos e oferta de serviço público, assuntos já inseridos na atuação e competência do Poder Executivo, caracterizando essas leis como simbólicas. Por último, as matérias menos legisladas são de organização do Poder Legislativo, como estrutura administrativa e reajuste de remuneração dos parlamentares, ao todo foram 20 leis ordinárias nesse sentido.

3.2.2. Considerações sobre a produção legislativa

Realizado o esforço de levantamento, sistematização e classificação das leis aprovadas no período de 1990-2022 em Contagem, com a constituição de um livro de códigos para isso, algo inédito neste formato, foi identificada a seguinte distribuição de sanção/promulgação das leis ordinárias contagenses:

Gráfico 1 - Distribuição da produção legislativa contagense (1990-2022)



Fonte: Elaboração própria.

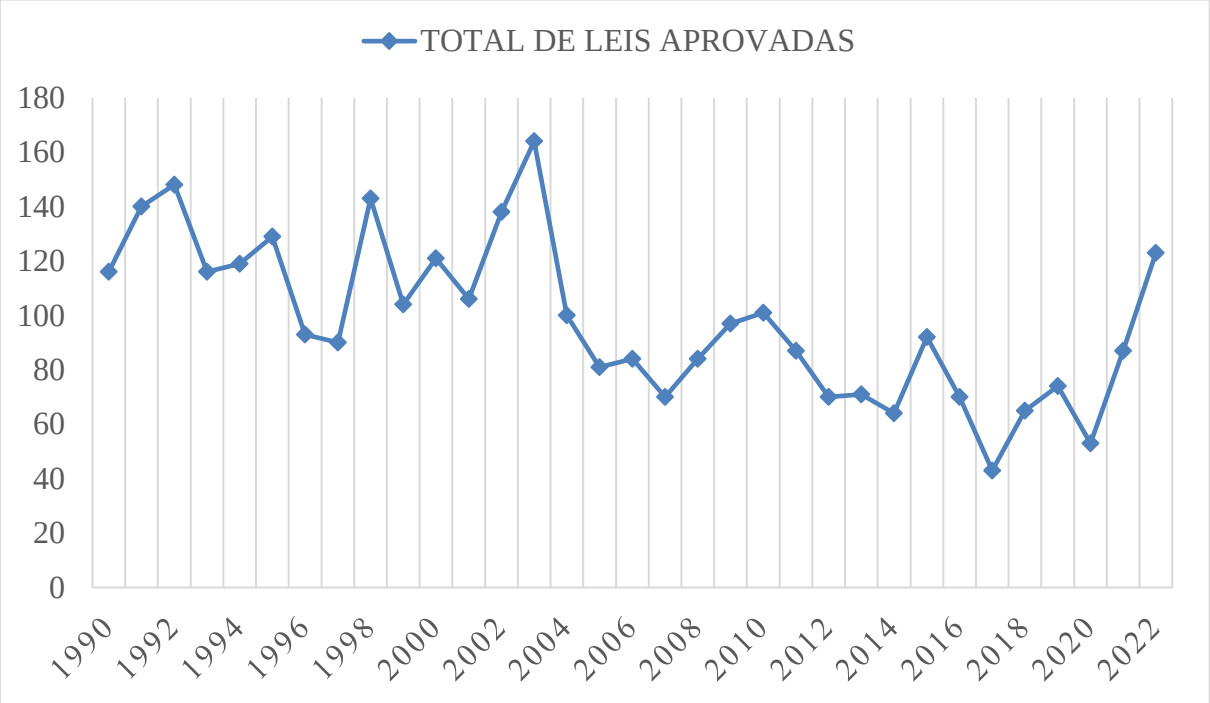
Percebe-se, ao analisar o Gráfico 1, que as leis de declarativas seguem um padrão mais ou menos contínuo, com média de 22 leis publicadas por ano, sendo o ano de 1994 com o maior número de leis editadas (42). Já as leis de denominação têm uma média de 20 normas publicadas por ano, chamando a atenção para o aumento expressivo no ano de 2003, com a publicação de 69 normas denominativas. O gráfico 1, assim como o exposto até aqui, revela que a produção legislativa contagense possui um alto percentual de legislações de baixo impacto, isto é, leis que possuem pouca eficácia na prática ou que poderiam ser editadas por normas do Poder Executivo. São os casos das leis de declaração de utilidade pública e de denominação de logradouros e próprios públicos. Somando esses dois tipos de legislação, têm-se, ao todo, 1.571 leis em um universo de 3.279 leis aprovadas no período de 1990-2022, o que representa 47,91% da produção legislativa nesse período, conforme observado na seção anterior.

Entre as leis de criação, destacam-se as que instituem políticas/programas municipais nas áreas social, educacional e de saúde, que são as mais frequentes, respectivamente, em termos de número de legislações, provavelmente em razão das normas federais que as regulam. Nota-se uma concentração temporal dessas leis a maior parte das normas que estabelecem políticas ou programas sociais, educacionais e de saúde foi produzida nos anos de 2021 e 2022, o que pode estar relacionado aos impactos da pandemia de Covid-19. Outro

aspecto interessante observado é a expressiva quantidade de leis que criam políticas ambientais. Essas políticas, diferentemente das de educação e saúde, não contam com um sistema nacional ou uma coordenação em nível federal. Além disso, algo observado e incitante é a criação de política de cotas raciais no município, iniciada em 2004 com a Lei nº 3829, que reservava 12% das vagas oferecidas em concursos públicos municipais para candidatos negros. Essa lei, porém, foi considerada inconstitucional em 2013, por vício de iniciativa, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.11.045672-0/000. Em 2015, foi editada a Lei nº 4714, que reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para candidatos negros (ainda vigente). Destaca-se o fato incomum na esfera municipal, pois na esfera federal a previsão de cotas raciais em concursos públicos só veio a se estabelecer dez anos depois de Contagem, em 2014, pela Lei n.º 12.990. Por fim, percebe-se a grande quantidade de leis que criam datas/eventos festivos, ao todo são 145, a maioria vigente.

A seguir, foi realizado um apanhado da distribuição de leis ordinárias aprovadas em Contagem no período 1990-2022, com objetivo de compreender se existe algum padrão na produção de normas com as diferentes legislaturas, como, por exemplo, se há aumento ou diminuição na atividade legislativa no primeiro ou último ano de governo. O Gráfico 2 apresenta a distribuição de normas por ano.

Gráfico 2 - Total de leis aprovadas por ano em Contagem/MG (1990-2022)



Fonte: Elaboração própria.

Como visto no Quadro 3, quando foi promulgada a LOM, já estava em curso a 11ª Legislatura, que terminou em 1992. Portanto, ao analisar mandatos de governos completos, dos anos de 1993 (primeiro ano da 12º Legislatura e novo mandato do Executivo) ao ano de 2020 (último ano da 18º Legislatura), tem-se a seguinte relação:

Tabela 11 - Distribuição da produção legislativa por legislatura (1993-2020)

Legislatura	Período	N° de leis publicadas	N° de leis publicadas (primeiro ano)	N° de leis publicadas (último ano)
12ª	1993-1996	457	116	93
13ª	1997-2000	458	90	121
14ª	2001-2004	508	106	100
15ª	2005-2008	319	81	84
16ª	2009-2012	355	97	70
17ª	2013-2016	297	71	70
18ª	2017-2020	235	43	53

Fonte: Elaboração própria.

A relação entre o número de leis aprovadas e os anos inicial e final de governo/legislatura não se estabeleceu. O que se pode inferir é que a produção legislativa se concentra mais nos dois anos intermediários do mandato do que no ano inicial e final. Além disso, não há uma tendência de aumento ou diminuição da produção de normas ao longo do tempo, mas uma oscilação na quantidade de leis publicadas.

3.3. Perspectivas e desafios do processo legislativo a partir da produção legislativa

Apresentado o processo legislativo contagense e sua produção legislativa desde a promulgação da LOM, esta seção busca compreender os impactos desse processo na produção legislativa local. Portanto, a seguir é discutido e apresentado o fenômeno da inflação legislativa em Contagem, como ele é observado na produção de normas ordinárias, e quais as perspectivas e desafios do município, a partir de outras esferas do Poder Legislativo, como federal e estadual.

3.3.1. Inflação legislativa

O fenômeno da inflação legislativa, ou seja, a produção em massa de leis que, normalmente, possuem pouca eficácia na vida do cidadão é observado na produção legislativa contagense principalmente nas leis de declaração de utilidade pública e de denominação de logradouros e próprios públicos. Além disso, outras normas aparecem na produção legislativa, apesar de não muito significativas, que poluem o ordenamento jurídico, como a criação de datas e eventos festivos, títulos honoríficos e leis autorizativas. Grande parte desses tipos de legislação poderia ser editada por outros instrumentos que não precisam mobilizar o processo legislativo local para ter validade jurídica. Dessa forma, a seguir é analisado como se dá o processo legislativo ou os mecanismos utilizados para produção de títulos de utilidade pública e para denominar logradouros e próprios públicos em outras esferas federativas ou, neste último caso, em outros municípios, de forma comparativa com o caso contagense. Por fim, é realizado outros apontamentos do processo legislativo de Contagem, a partir de sua produção legislativa.

3.3.1.1. Leis de declaração de utilidade pública

O título de declaração de utilidade pública foi introduzido no Brasil pela União, pela Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, com objetivo de reconhecer sociedades civis, associações e fundações, sem fins lucrativos, a utilidade pública delas pelos serviços prestados à coletividade e considerados importantes para o Estado (BOUDENS, 2000, p. 7). A instituição que possui a declaração de utilidade pública passou, com o tempo, a ter benefícios, conforme sistematizado por Boudens (2000):

> 1. Imunidade fiscal (Constituição Federal, art. 150, VI, c)).
> 2. Isenção da contribuição do empregador para o custeio do sistema previdenciário (Constituição Federal, art. 195, § 7º).
> 3. Doações da União e de suas autarquias (Decreto-Lei nº 2.300, de 21-11-1986, art. 15, II).
> 4. Doações feitas por particulares podem ser deduzidas da renda bruta do doador para o efeito da cobrança do Imposto de Renda (Lei nº 3.830, de 25-11-1960).
> 5. Recebimento de receitas provenientes da arrecadação das loterias federais (Decreto Lei nº 204, de 27-02-1967).
> 6. Autorização para realizar sorteios, (Portaria/ Ministério da Fazenda nº 85, de 12-04-1973).
> 7. Dispensa dos depósitos mensais para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (Decreto-Lei nº 194, de 24-02-1967). (BOUDENS, 2000, p. 9)

A Lei nº 91/1935 deixava claro a competência, em nível federal, do Executivo em declarar as instituições como de utilidade pública, por meio de decreto e requerida a declaração ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores ou, em casos excepcionais, seria feita *ex-offício*. A Lei nº 91/1935 foi revogada pela Lei nº 13.204/2015, que eliminou do ordenamento jurídico federal o certificado de Utilidade Pública Federal (UPF). Nesse contexto, a Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), nº 13.019/2014, que entrou em vigor em 2016, universaliza determinados benefícios a todas as organizações sem fins lucrativos (art. 84-B), sem a necessidade de certificação. No entanto, ainda subsistem títulos de utilidade pública nas esferas estaduais e municipais.

No âmbito de Minas Gerais, a Lei nº 12.972/1998 dispõe sobre os critérios e procedimentos para entidades serem consideradas de utilidade pública, conforme art. 1º (atualizado pela Lei 15.430/2005):

> Art. 1º – As associações e fundações constituídas no Estado com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade podem ser declaradas de utilidade pública mediante a comprovação de que:
> I – adquiriram personalidade jurídica;
> II – estão em funcionamento há mais de um ano;
> III – os cargos de sua direção não são remunerados;
> IV – seus diretores são pessoas idôneas.
> Parágrafo único – O atestado do cumprimento das exigências previstas nos incisos II, III e IV do caput deste artigo poderá ser firmado pelo Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, por Juiz de Direito, Promotor de Justiça, Juiz de Paz, Prefeito, Presidente da Câmara Municipal, Delegado de Polícia, ou por seus substitutos legais, do Município ou da comarca em que a entidade for sediada. (MINAS GERAIS, 1998, art. 1°)

Diferente do que era previsto na legislação federal (antes da revogação da Lei 91/1935), a declaração é dada por lei, com pedido feito à ALMG, por meio de deputado estadual, com requerimento e documentação descrita no artigo supracitado. Por fim, no âmbito municipal, cabe aos municípios legislarem sobre a matéria.

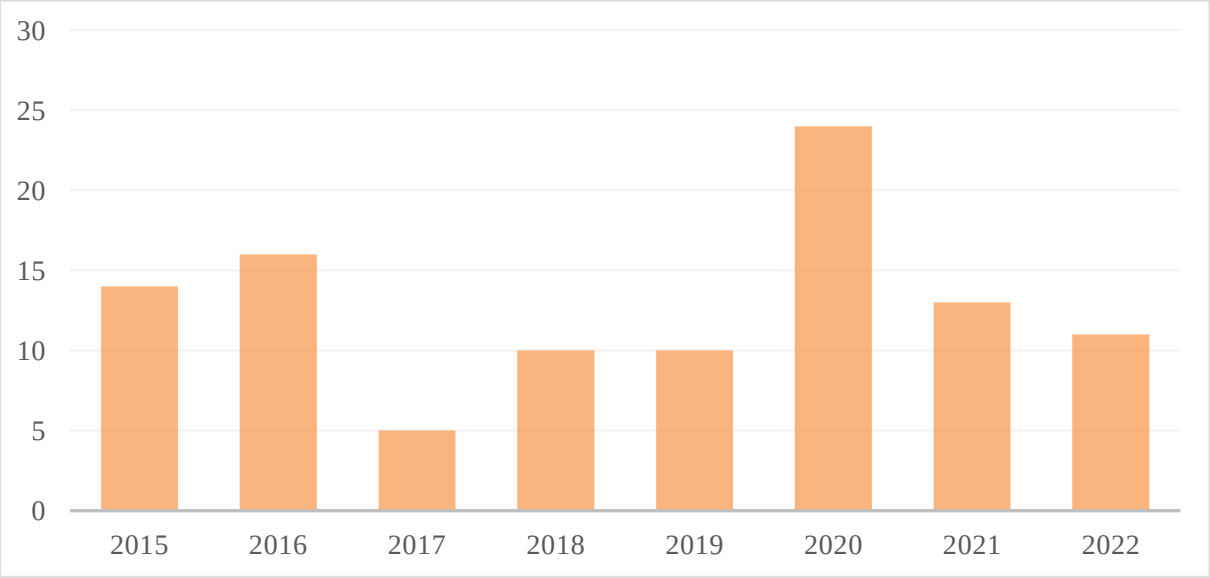
No caso de Contagem, a primeira regulamentação sobre o assunto deu-se em 1972, pela Lei nº 1.049/1972, atribuindo ao Poder Executivo a competência de receber os pedidos de declaração de utilidade pública e elaborar Projeto de Lei e encaminhá-lo à Câmara Municipal para aprovação. Em 1983, a lei foi alterada (pela Lei nº 1.581/1983), acrescentando a iniciativa de elaboração do Projeto de Lei aos vereadores. Houve outras alterações, em 1999, mas esses dispositivos se mantiveram. Em 2014, foi sancionada a Lei nº 4.713, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais. A Lei nº 4.713 estabelece, entre outros pontos, os critérios para qualificação das organizações

sociais e os instrumentos de gestão para contratação com a Administração Pública, além disso estabelece como se dá a qualificação (art. 4º) e a declaração de interesse social e de utilidade pública (art. 22):

> Art. 4º Preenchidos os requisitos exigidos nesta Lei, será deferida pelo Prefeito ou por delegação ao Secretário Municipal ou responsável pela área correspondente, a qualificação da entidade como organização social. [...]
> Art. 22 As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e de utilidade pública para todos os efeitos legais. (CONTAGEM, 2014, art. 2º e 22)

Apesar da Lei nº 4.713 não revogar explicitamente a Lei nº 1.049 ou suas alterações posteriores, ela traz em seu artigo 24 o comando de revogação das disposições em contrário. Dessa forma, a declaração de utilidade pública não demandaria Projetos de Lei para essa finalidade, uma vez que a legislação vigente no município estabelece critérios para qualificação de organizações sociais, assim como no âmbito federal, a partir do MROSC, tratando-se de pedidos ao Poder Executivo, que os analisaria (deferindo ou não) por meio de atos administrativos, conforme artigos 2º e 22 da Lei 4.713/2014. Porém, o que se observa, como apresentado pelo Gráfico 3, é que desde a publicação dessa lei, em 30 de dezembro de 2014, 103 leis foram aprovadas no Poder Legislativo declarando instituições como de utilidade pública.

Gráfico 3 – Declarações de utilidade pública emitidas por lei (2015-2022)



Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, percebe-se uma espécie de desvio legislativo para atender instituições sociais, garantindo a elas as imunidades e benefícios fiscais, como visto anteriormente, além de tratar-se, possivelmente, de disputas políticas entre os parlamentares, uma vez que 71% deles possuem, em sua atuação, atividades relacionadas a práticas assistencialistas ligadas a projetos sociais, conforme apresentado no capítulo dois.

3.3.1.2. Leis de denominação de logradouros e próprios públicos

Nomear as coisas é algo essencialmente humano, por vezes com caráter de homenagem e para apropriação. Denominar logradouros, como ruas e avenidas, e próprios públicos, como escolas e unidades de saúde, não é diferente. Essas denominações ajudam os cidadãos a identificarem esses espaços e se apropriarem, são consideradas de interesse local. No entanto, a atividade de denominação não deve ser a principal exercida pelos parlamentares municipais, pois como mostrado no capítulo dois, o Legislativo possui diversas funções.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 30, incisos I, a competência aos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local. Por interesse local, entende-se

> "todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO, 1999, p. 49).

Hely Lopes Meirelles (1966) corrobora com essa afirmação, dizendo que não há um interesse que pertença somente ao Município, pois todo interesse municipal também repercute no Estado-membro e na União. Por isso, o interesse local não é um interesse isolado do Município.

> O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se predomina sobre determinada matéria o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da Federação, tal matéria é da competência do Município; se seu interesse é secundário comparativamente ao das demais pessoas político-administrativas, a matéria refoge de sua competência privativa, passando para a que tiver interesse predominante a respeito do assunto. A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço. (MEIRELLES, 1966, p. 294)

Assim, a competência para denominar logradouros e próprios públicos, predominantemente, é municipal, comumente, disposta nas leis orgânicas municipais, sendo

concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em nível federal, há duas leis que versam sobre o assunto: a Lei nº 6.454/1977 trata dos nomes dados a logradouros, obras, serviços e monumentos públicos, aos órgãos e entidades da União, diretos e indiretos, e àqueles que recebem recursos financeiros do governo federal. Essa lei impede que se dê a um bem público o nome de alguém que ainda esteja vivo, além disso, com a alteração feita pela Lei nº 12.781/2013, é proibido, também, atribuir nomes de pessoas que se destacaram na defesa e na exploração de trabalho escravo. Em Minas Gerais, não há previsão nesse sentido na Constituição Estadual e em Contagem, a competência não está elencada na LOM, no entanto, no Regimento Interno da Câmara Municipal, entre as competências das comissões permanentes, está a atribuição dessas em examinar e emitir parecer sobre a denominação de logradouros e próprios públicos. Não há regulamentação municipal sobre critérios ou requisitos para atribuir nomes aos logradouros públicos e próprios do município.

Em Contagem, a produção legislativa sobre esse assunto é extensa, ocupando boa parte do tempo e dos recursos da Câmara Municipal, sobretudo quando se há apenas uma reunião semanal do Plenário e das Comissões, como apresentado no capítulo anterior. Um possível mecanismo para frear a produção de normas denominativas é regulamentação municipal sobre o assunto, atribuindo ao Executivo, por meio de atos administrativos, a competência para denominar logradouros e próprios públicos. Destaca-se que tal proposta não é a abdicação do Poder Legislativo de sua competência de legislar, algo que contraria a Constituição, mas, sim, deixando clara a regulamentação por via legislativa e a execução por atos do Poder Executivo. Além disso, pode-se considerar a participação popular na construção dessa regulamentação, uma vez que as denominações podem contribuir na formação de identidades, reforço de ideologias e na criação de laços afetivos e comportamentos socioculturais.

3.3.1.3. Demais apontamentos na produção legislativa

Além da produção de normas declaratórias e denominativas, o ordenamento jurídico de Contagem é repleto de leis simbólicas, mesmo que em menor grau que as citadas. Exemplos dessas leis simbólicas são as que destinam criar datas comemorativas, eventos festivos e títulos honoríficos, além das autorizativas, amplamente apresentadas na seção 3.2.1. Entre as 145 leis de criação de datas e eventos festivos, muitas não são comemoradas, seja pela falta de apoio do Poder Público ou porque sofreram defasagem com o tempo, porém a maioria continua vigentes. Além disso, nota-se que diversas leis podem ter sido editadas

provocadas por disputas políticas para conquista de determinados segmentos eleitorais, principalmente religiosos. A Tabela 12 mostra alguns exemplos desse tipo de lei:

Tabela 12 – Leis de criação de datas com cunhos religiosos (1990-2022)

Lei	Finalidade
Lei 3.163/1999	Institui o Dia Municipal do Evangélico
Lei 3.164/1999	Institui o Dia Municipal da Bíblia
Lei 3.187/1999	Institui o Dia Municipal do Pastor
Lei 3.301/2000	Institui o Dia Municipal da Oração
Lei 3.946/2005	Institui o Dia Municipal das Comunidades Evangélicas, cria o "Cadastro Geral de Instituições e Órgãos Administrativos de Organizações Evangélicas”
Lei 3.947/2005	Institui o Dia Municipal do Sermão da Montanha em Contagem.
Lei 4.326/2010	Institui o Dia Municipal do Vicentino neste Município.
Lei 4.327/2010	Institui o Dia Municipal do Católico Carismático
Lei 4.488/2011	Estabelece data para a "Marcha para Jesus"
4587/2013	Institui a "Semana Municipal da Bíblia”
4588/2013	Institui o "Dia Municipal da Cultura Evangélica"
4.784/2015	Institui o "Dia do Clamor a Deus por Contagem"
4883/2017	Institui o Dia dos Mórmons, neste Município.

Fonte: Elaboração própria.

Diante disso, abre-se a oportunidade para que o Poder Legislativo regulamente um calendário municipal de datas e eventos festivos, dispondo sobre critérios de instituição de comemorações, a fim de trazer mais harmonia ao ordenamento jurídico dessa natureza e evitar desvios legislativos para atendimento de interesses eleitorais dos parlamentares.

Por fim, no âmbito da Câmara Municipal, mecanismos podem ser implantados para melhoria do processo legislativo local. No site da Casa, o sistema utilizado para busca e pesquisa de matérias legislativas possui deficiências, como informações incompletas da produção legislativa, faltando diversas leis para consulta. Além disso, a participação popular pode ser ampliada, com maior transparência das atividades do Parlamento, como a simples divulgação das reuniões de comissões. Sugere-se a atualização do Regimento Interno, com vistas a diminuir possíveis ambiguidades de atribuições de órgãos internos, readequar o processo legislativo e incluir mecanismos que evitem a inflação legislativa no município.

4. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo compreender e analisar o processo legislativo de Contagem/MG a partir da produção legislativa (1990-2022), verificando como a estrutura do processo legislativo pode contribuir para a existência de uma inflação legislativa. Para alcançar esse objetivo, o trabalho descreveu e classificou 3.279 leis ordinárias de Contagem, caracterizando a produção legislativa total no período de 1990 a 2022. O trabalho também analisou a Lei Orgânica Municipal, o Regimento Interno da Câmara Municipal e outras legislações, para compreender e sistematizar o processo legislativo local.

A pesquisa mostrou que Contagem possui um processo legislativo que segue as diretrizes gerais da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, mas que também apresenta algumas lacunas e limitações que podem afetar a qualidade e a eficiência da produção legislativa. Algumas dessas limitações são: falta de clareza em aspectos do processo legislativo, poucas reuniões de plenário e comissões, baixa participação popular e falta de transparência sobre as atividades da Casa e da produção legislativa, sendo esta última, disponível em sua maior parte no site da Prefeitura.

A pesquisa também revelou que Contagem possui uma produção legislativa marcada por um alto número de leis, especialmente leis declaratórias e leis de denominação, que têm pouco efeito prático na sociedade e que poderiam ser editadas por outros instrumentos. Essas leis refletem um fenômeno de inflação legislativa, que pode ser entendido como um uso excessivo e inadequado da função legislativa, desperdiçando tempo e recursos do Poder Legislativo, além de terem pouca eficácia prática para a população. Destaca-se, ainda, a influência de grupos políticos religiosos na produção legislativa, sobretudo a partir do ano de 1999, quando surgem leis que criam datas comemorativas de teor religioso, incluindo, entre elas, a instituição de um cadastro municipal de instituições e organizações evangélicas para garantia, dentre outros aspectos, das imunidades tributárias.

Portanto, sugere-se que sejam tomadas algumas medidas para melhorar o processo legislativo em Contagem, tais como: revisar e atualizar o Regimento Interno da Câmara Municipal; estabelecer critérios mais objetivos e rigorosos para a admissibilidade dos projetos de lei; promover mais audiências públicas e consultas para envolver a sociedade civil no processo legislativo; melhorar os canais de comunicação e informação entre o Poder Legislativo e os cidadãos; e regulamentar determinados tipos de legislação, como denominativa, para reduzir ou eliminar algumas normas que têm fins simbólicos ou meramente eleitorais, reconhecendo a importância da atuação política eleitoral dos

parlamentares, mas para que sua atividade parlamentar não se limite apenas a elaborar normas de baixo impacto, tornando-se vereadores “figurativos”.

Este trabalho contribui para o conhecimento e avaliação do processo e da produção legislativa local, bem como para a identificação de seus pontos fortes e fracos. No entanto, ele também tem algumas limitações, tal como o foco em aspectos quantitativos e pouco qualitativos. Portanto, são necessárias mais pesquisas para aprofundar e ampliar o entendimento sobre este tema, tais como: realizar estudos comparativos com outros municípios ou regiões; analisar outros tipos de normas além das leis ordinárias; explorar aspectos mais qualitativos como a qualidade da redação das leis; e investigar outros fatores que influenciam ou são influenciados pelo processo e pela produção legislativos locais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

APARECIDA DE GOIÂNIA. Câmara Municipal. **Regimento interno: Resolução nº 001/2017, de 01 de fevereiro de 2017**. Aparecida de Goiânia: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: https://www.camaradeaparecida.go.gov.br/legislacoes/regimento_interno.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

ARACAJU. Câmara Municipal. **Regimento interno: Resolução nº 18, de 11 de janeiro de 1971.** Aracaju: Câmara Municipal, 1971. Disponível em: https://www.aracaju.se.leg.br/institucional/galeria-de-arquivos/gerais/regimento-interno.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

BARDIN, Lawrence. Análise de conteúdo. **Lisboa: edições**, v. 70, 1977.

BASTOS, Celso Ribeiro; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1978.

BELO HORIZONTE. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**. Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1990.

BOUDENS, Emile Paulo Johannes. **Terceiro setor: legislação**. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

BRAGA, Sérgio Soares; MITOZO, Isabele Batista; TADRA, Julia. As funções educativas dos e-parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. Cadernos de Pesquisa, v. 46, n. 162, p. 1192-1215, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html. Acesso em: 2 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-91-28-agosto-1935-398006-normaatualizada-pl.html. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977. Dispõe sobre a denominação de logradouros, obras, serviços e monumentos públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 1-2. 25 out. 1977.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições anteriores**. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores. Acesso em: 09 jun. 2023.

CANEDO, Letícia Bicalho. Heranças e aprendizagens na transmissão da ordem política brasileira (1945-2002). **Cadernos Ceru**, v. 15, p. 103-129, 2004.

CASTRO, J. N. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CONTAGEM. Lei Orgânica, de 20 de março de 1990. **Lei Orgânica do Município de Contagem**. Contagem, MG, 1990.

CONTAGEM. **Câmara Municipal de Contagem – Regimento Interno.** Contagem, 1990.

DAMACENA, Alexandre Bento et al. **A função representativa do parlamento na República Federativa do Brasil**. 2008.

DA SILVA, José Afonso. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de informação legislativa**, v. 187, p. 137-154, 2010.

DE ABREU, DALLARI Dalmo. Elementos de Teoria Geral do Estado. **Saraiva: sd pg**, v. 44, n. 5, 1998.

DE MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 2016

FEIRA DE SANTANA. Câmara Municipal. **Regimento interno: Resolução nº 1.414-A/2014, de 19 de dezembro de 2014.** Feira de Santana: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: https://www.feiradesantana.ba.leg.br/institucional/regimento-interno-da-camara-municipal-de-feira-de-santana-ba-1/view. Acesso em: 02 jun. 2023.

FILHO, Paulo d'Avila. Assimetria e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal. **Revista Desigualdade & Diversidade**. Rio de Janeiro (RJ), n. 2, p. 79-93, jan./jun. 2008.

FONSECA, Geraldo. **Contagem perante a história**. Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Prefeitura Municipal de Contagem, 1978.

FRATE, Rafael. Ouse saber: uma tradução da Epístola 1.2 de Horácio. Estado da Arte, 2021. Disponível em: https://estadodaarte.estadao.com.br/ouse-saber-epistolas-horacio-frate/. Acesso em: 08 jun. 2023.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**. 2018.

GUIMARÃES, Roberta Gebrin et al. **O poder legislativo e a criação da lei: uma análise do processo legislativo brasileiro sob a perspectiva do princípio da tripartição do poder**. 2008.

JOINVILLE. Câmara Municipal. **Regimento interno: Resolução nº 267/2009, de 17 de dezembro de 2009**. Joinville: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/resolucao/2009/27/267/resolucao-n-267-2009-dispoe-sobre-o-regimento-interno-da-camara-municipal-de-joinville-e-da-outras-providencias?q=regimento%20interno%20da%20c%C3%A2mara%20municipal%20de%20joinville. Acesso em: 02 jun. 2023.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, v. 11, p. 337-365, 2005.

KLERING, Luis Roque et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 22, n. 1, 2011.

LOPEZ, Felix; ALMEIDA, Acir. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 157-181, 2017.

MARINHO, Josaphat. **Poder legislativo**. 1966.

MARQUES JÚNIOR, Alaôr Messias. Educação legislativa: As escolas do Legislativo e a função educativa do Parlamento. **E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 3, n. 3, p. 73-86, 2009.

MATOS, Maria Isabel Gomes de. A arte de redação das leis. In: **Estudos Sobre Poder Legislativo Municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017. p. 281-322.

MAURANO, Adriana et al. **O poder legislativo municipal**. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito administrativo brasileiro**. Revista dos Tribunais, 1966.

MONTEIRO, José Marciano; DE FARIAS FERREIRA, Rafael. A reprodução das famílias políticas e as dimensões da hereditariedade no estado da Paraíba**. Revista NEP-Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR**, v. 3, n. 3, p. 195-214, 2017.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. – 28. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

MINAS GERAIS. **Assembleia Legislativa - Regimento interno**. 16. ed.; 3. reimpr. - Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2023.

MINAS GERAIS. Lei nº 319, de 16 de setembro de 1911. Dispõe sobre a divisão administrativa do Estado e contém outras disposições. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-556-1911-minas-gerais-di. Acesso em: 05 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Lei nº 556, de 30 de agosto de 1911. Dispõe sobre a divisão administrativa do Estado e contém outras disposições. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/556/1911/?cons=1. Acesso em: 05 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.972, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre a declaração de utilidade pública e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 28 jul. 1998.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/ranking. Acesso em: 06 jun. 2023.

RESENDE, Antônio José Calhau de (Coord.); BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Coord.). **Estudos sobre Poder Legislativo Municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2017.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Funcionamento do poder legislativo municipal**. Senado Federal, Secretaria Especial do Programa Interlegis, 2012.

RIBEIRO, Letícia; RIBEIRO, Beatriz; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Função legislativa e a legística: a efetividade do processo legislativo e a judicialização da política. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, 2022.

SILVA, Juary C. Considerações em torno da inflação legislativa. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, p. 76-92, 1968.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. são paulo: malheiros, 2006.

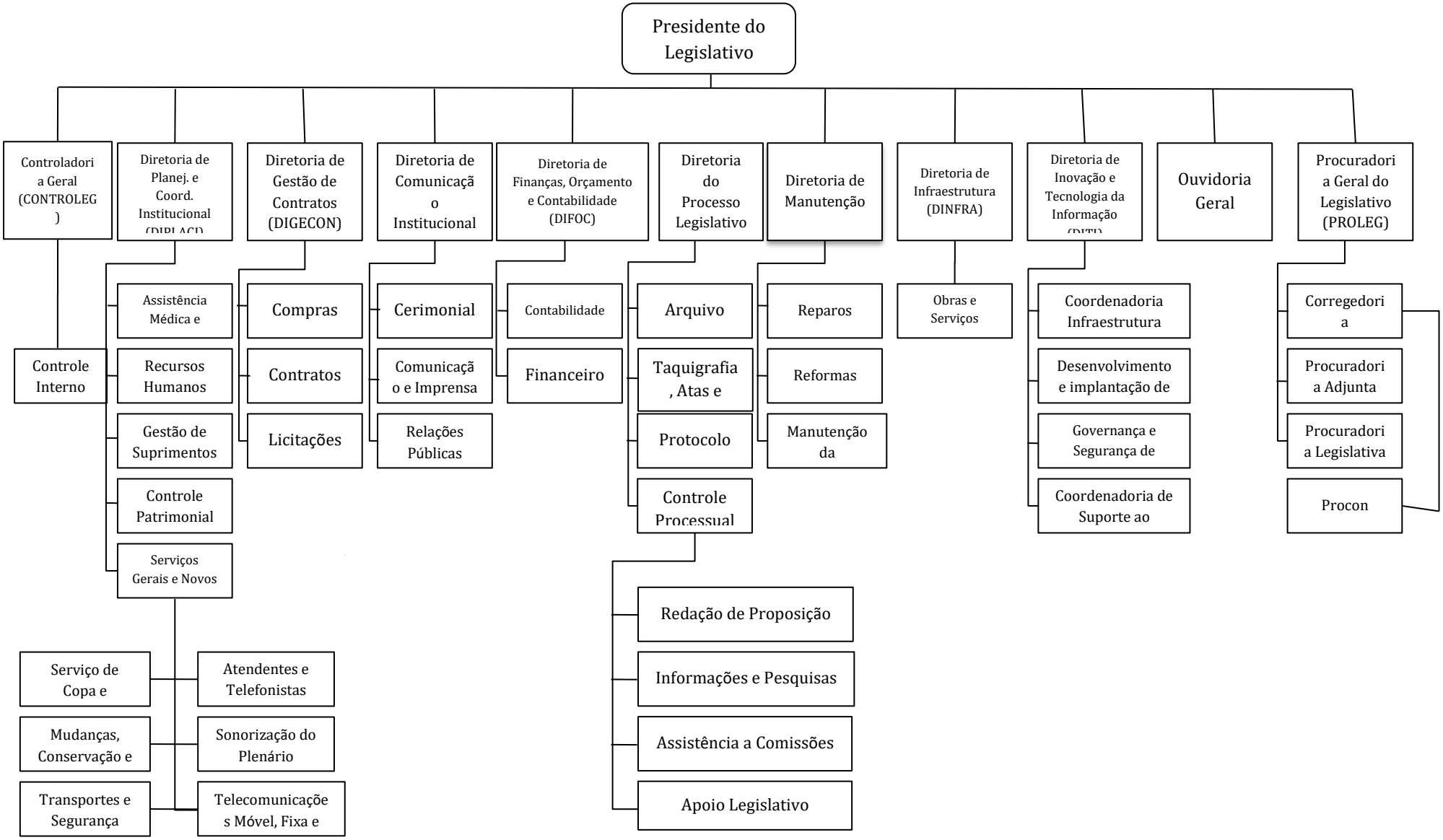
SOARES, Márcia M. Formas de Estado: federalismo. *Manuscrito*. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOROCABA. Câmara Municipal. **Regimento interno: Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007.** Sorocaba: Câmara Municipal, 2007. Disponível em: https://www.camarasorocaba.sp.gov.br/propositura.html?numeroLei=1&tipoLei=6. Acesso em: 02 jun. 2023.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. PARTICIPAÇÃO POPULAR E PODER LOCAL-Um Exercício de Cidadania. **Caderno CRH**, v. 6, n. 18, 1993.

ANEXO I – estrutura administrativa da Câmara Municipal de Contagem/MG



ANEXO II – Produção legislativa contagense (compilação)

(continua)

Tipo	Área	Temática	Quantidade	Total
Leis declarativas	Reconhecimento	Utilidade pública	800	815
		Patrimônio cultural	10	
		Inclusão social	4	
		Cidade-irmã	1	
Leis de denominação	Homenagem	Logradouro público	608	756
		Próprio público	148	
Leis de regulamentação	Administração Pública	Matéria orçamentária	113	356
		Funcionalismo público	93	
		Organização administrativa	80	
		Serviço Público	66	
		Covid-19	4	
	Econômica	Atividade econômica	102	170
		Matéria tributária	68	
	Urbana	Matéria urbanística	117	117
	Social	Utilidade pública	3	4
		Doações	1	
Leis de criação	Administração pública	Política/programa municipal	222	344
		Conselho de política pública	79	
		Equipamento público	27	
		Fundo orçamentário	16	
	Homenagem	Data e/ou evento festivo	145	166
		Título Honorífico	21	

(conclusão)

Tipo	**Área**	**Temática**	**Quantidade**	**Total**
Leis de autorização legislativa	Urbana	Alienação de bem público	184	200
		Desapropriação	11	
	Administração pública	Matéria urbanística	5	154
		Operação de crédito	110	
		Celebração de acordo, termo, convênio ou consórcio	37	
		Concessão de serviço público	7	
Leis autorizativas	Administração pública	Construção de equipamento público	38	126
		Serviço público	38	
		Doação sem encargos	20	
		Funcionalismo público	14	
		Comodato	6	
		Matéria orçamentária	6	
		Patrimônio público	4	
	Urbana	Matéria urbanística	14	14
Leis de organização do Legislativo	Administração	Organização administrativa	21	21
Apenas revogação			20	20
Não publicadas			16	16
Total				**3279**