

# O Poder Legislativo no Município

**Lucas Gelape**

Professor de Ciência Política (UFMG)

Co-coordenador do LEGISLAB e pesquisador do CEL-UFMG

<https://lgelape.github.io/>

Câmara Municipal de Santa Luzia

27 de março de 2026

# Resumo da apresentação

- O Município na Federação Brasileira
- A estrutura dos legislativos locais
- Quem e como os vereadores representam?
- A produção legislativa
- Como produzir leis? Uma proposta de metodologia com base na experiência do Legislab

# O Município na Federação Brasileira

# O município como ente federado

- **Art. 1º e 18 da CF/88:** O Município é ente integrante da Federação, dotado de **autonomia** (política, administrativa e financeira).
- **Autorganização:** Exercida por meio da Lei Orgânica Municipal (LOM).
- **Diferença Fundamental:** Não possui soberania, mas sim autonomia dentro dos limites constitucionais.

# Competência Material vs. Legislativa

- **Competência Material (Executiva)** (art. 23)

- Refere-se ao “fazer”.
- Prestação de serviços públicos.
- Ex: Manutenção de vias.

- **Competência Legislativa** (art. 24)

- Refere-se ao “normatizar”.
- Edição de leis e decretos legislativos.
- Ex: Plano Diretor.

- A principal competência legislativa municipal reside no **Interesse Local**. Ou seja, aquilo que repercute de forma predominante dentro do território do Município.
- **Competência Suplementar (Art. 30, II)**: pode suplementar a legislação federal e estadual no que couber, adaptando-a à realidade local.

# Funções do Legislativo Municipal

- Funções típicas
  - **Função Legislativa:** Propor, debater e votar leis de interesse da comunidade.
  - **Função Fiscalizadora:** Controle político-administrativo do Poder Executivo (art. 31, CF/88).
- Funções atípicas
  - **Função Administrativa:** Gestão de seu próprio pessoal, estrutura e orçamento interno.
  - **Função Julgadora:** Quando julga o Prefeito ou os próprios Vereadores por infrações político-administrativas (processos de cassação).

# Quem e como os vereadores representam?

# São Paulo: o que fazem?

P19\_1 p19.1) Na sua atuação como parlamentar, para qual das seguintes funções abaixo o(a) Sr(a) dá mais importância em 1º lugar?

		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	1 Elaborar leis	51	12,8	12,8	12,8
	2 Resolver os problemas do seu município	139	34,7	34,7	47,5
	3 Resolver os problemas de seu bairro, distrito ou região	23	5,8	5,8	53,3
	4 Fiscalizar a atuação do prefeito do seu município	169	42,2	42,2	95,5
	5 Defender os interesses de seu partido	8	2,0	2,0	97,4
	6 Propor emendas ao orçamento municipal	9	2,3	2,3	99,7
	77 Não sei	1	,3	,3	100,0
	Total	400	100,0	100,0	

Fonte: Cesop-Unicamp (2014).

# Minas Gerais: o que fazem?

**Tabela 7**  
Função a que dá mais importância por porte do município (%)

	Elaborar leis	Resolver problemas do município	Resolver problemas do bairro/distrito/região	Fiscalizar prefeito	Propor emendas ao orçamento	Outra
Pequeno	15,5	46,2	10,0	25,9	2,4	0,0
Médio	17,1	46,1	7,9	27,6	0,0	1,3
Grande	24,2	22,1	13,7	40,0	0,0	0,0
Total	17,8	40,8	10,4	29,4	1,4	0,2

Fonte: Elaboração própria com base em Nepol/PPGCSO/UFJF (2015).

Nota: Pearson's chi-square test - p-value = ,002.

Fonte: Rocha (2021).

# São Paulo: base eleitoral

P18\_1 p18.1) Quem compõe a sua principal base eleitoral na cidade?

		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	1 Membros de sindicatos e associações profissionais	44	11,0	11,0	11,0
	2 Movimentos sociais	63	15,9	15,9	26,8
	3 Moradores de um determinado bairro ou região da cidade	198	49,4	49,4	76,2
	4 Grupos religiosos	32	7,9	7,9	84,1
	5 Categorias profissionais	21	5,2	5,2	89,4
	6 Outra	37	9,2	9,2	98,6
	88 Recuso a responder	6	1,4	1,4	100,0
	Total	400	100,0	100,0	

Fonte: Cesop-Unicamp (2014).

TABELA 2. Interesses que representa prioritariamente no atual mandato

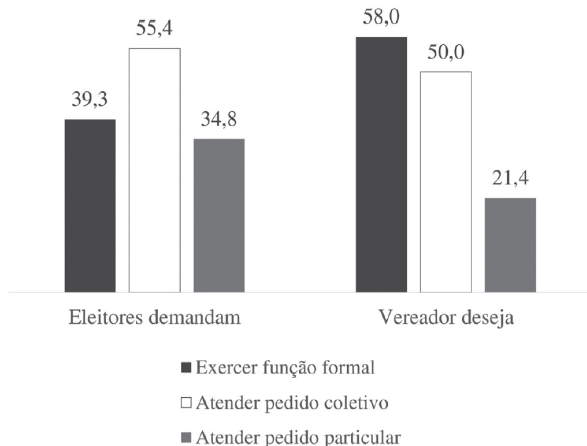
<b>Interesses prioritários</b>	<b>%</b>	<b>N</b>
Dos eleitores do seu partido	4,3	18
Dos eleitores de seu bairro, distrito ou região	58,4	246
De toda população do município (não lida pelo entrevistador)	25,2	106
De determinado grupo social, religioso, econômico do município	10,9	46
Outro	1,2	5
Total	100,0	421

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

Fonte: Rocha e Silva (2017).

# Expectativa dos eleitores x desejos dos vereadores

Gráfico 1 - Atividade mais demandada pelos eleitores e atividade que o vereador deseja exercer (%)



Fonte: Lopez e Almeida (2017).

- “O que consome mais tempo é o atendimento dos pedidos dos eleitores. [...] Os meus eleitores são as pessoas mais carentes. O principal que o pessoal cobra da gente é o trabalho social. [...] Tenho umas parcerias com médicos. E tenho aqui com a Câmara, que é o centro odontológico. Tenho parceria com outros médicos aqui na região e também com um deputado que a gente apoia. A [...] A gente recebe esses pedidos de bairro, iluminação de rua, esses pedidos corriqueiros de calçamento. [...] (entrevistado n. 965).” (Lopez e Almeida, 2021).

- “Praticamente todo o meu tempo é para atender pedido de eleitor. [...] Minha atuação não é pro eleitor aqui do botijão de gás, da cesta básica. Meu eleitor é mais consciente. É uma associação que me pede para interceder junto ao governo do estado para liberar recursos; a polícia militar que pede para fazer um projeto de lei em nível estadual ou federal para trazer viaturas; o funcionário público que precisa utilizar da influência nossa [na prefeitura] para agilizar um processo para sua categoria; uma diretora que quer a liberação de uma reforma de escola; no DNIT, a liberação de um mata-burro. [...] Meus eleitores esperam isso: que eu vá trazer recursos, benefícios pro município (entrevistado n. 166).” (Lopez e Almeida, 2021).

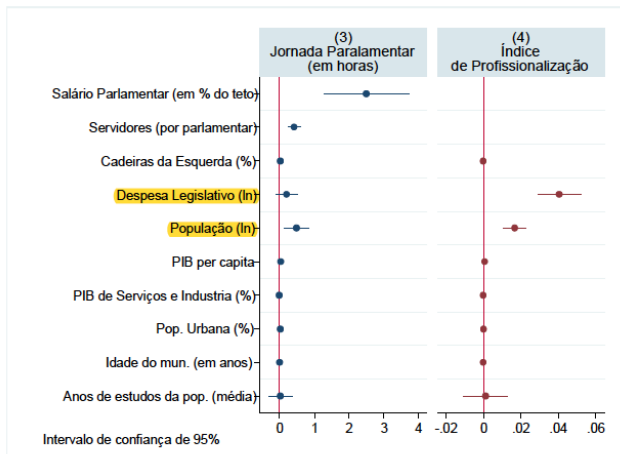
- “A maioria dos meus eleitores, eles querem atividade parlamentar, cobrança do prefeito. [...] A atividade que mais consome o meu tempo é aquela atividade de estar aqui, na Câmara, porque eu sou muito presente na questão de comissão permanente. Sou muito de estar pedindo informações ao poder jurídico nosso, ao advogado nosso, à assessoria parlamentar, para que eu esteja inteirado do que eu estou votando. [...] Reivindicar água, luz, esgoto, reivindicar tudo aquilo que a comunidade vem e traz para a gente, eu acho que eu tenho que levar para o plenário [da Câmara] (entrevistado n. 75).” (Lopez e Almeida, 2021).

# A estrutura dos legislativos locais

- Dimensões principais (Squire, 2007):
  - Tempo de dedicação dos legisladores;
  - Nível de remuneração;
  - Capacidade institucional e apoio técnico.
- Importância:
  - Aumentam a independência em relação ao Executivo – e podem exercer melhor o controle;
  - Atraem profissionais mais qualificados;
  - Produzem políticas públicas de maior qualidade e consistência;
  - Reduzem a rotatividade e fortalecem o aprendizado institucional.

# Fatores associados à profissionalização

Gráfico 26 – Efeito marginal médio para os modelos 3 e 4

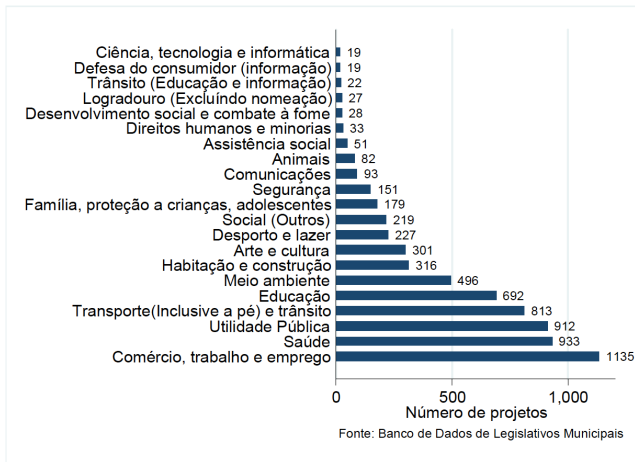


Fonte: Silva (2014).

# A produção legislativa

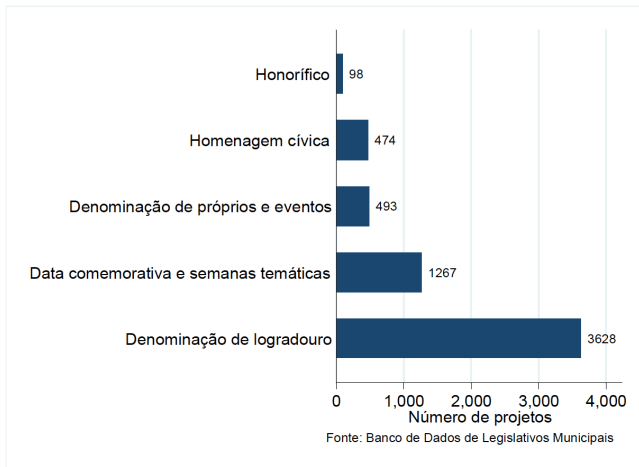


Gráfico 49 – Número de projetos do tipo Social por indexação



Fonte: Silva (2014).

Gráfico 50 – Número de projetos do tipo Homenagem por indexação

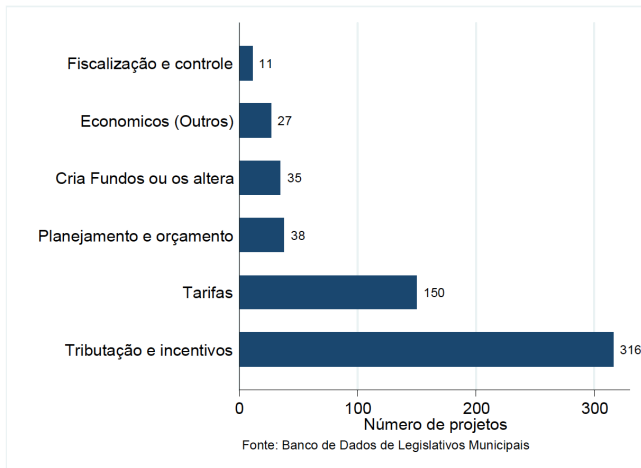


Fonte: Silva (2014).



# PLs de tipo econômico

Gráfico 52 – Número de projetos do tipo Econômico por indexação



Fonte: Silva (2014).



# Outros instrumentos legislativos

TABELA 6. Tipo de pedido mais frequente x Forma de atender aos pedidos (agrupados por categorias e em %)<sup>9</sup>

Pedidos	Apresenta PL	Apresenta indicação/requerimento	Faz contato com prefeito/secretários	Usa recursos próprios/de amigos e familiares	Encaminha para órgão competente
Apoio a causas coletivas	16,7	47,9	20,8	2,1	12,5
Melhorias na rua/bairro	4,6	41,5	29,2	4,6	20,0
Ajuda para atendimento em órgãos públicos	1,3	33,1	26,8	19,1	19,7
Emprego	2,2	36,0	28,1	15,7	18
Pedidos individuais/materiais	1,6	11,5	24,6	42,6	19,7
Total	3,8	33,6	26,4	17,6	18,6

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJE, 2015.

Fonte: Rocha e Silva (2017).

TABELA 7. Uso das indicações durante o mandato por porte do município (em %)

Porte	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Muitas vezes
Pequeno	3,6	5,6	24,7	66,1
Médio	0,0	0,0	14,5	85,5
Grande	1,1	7,4	10,5	81,1
Total	2,4	5,0	19,7	73,0

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJE, 2015.

Fonte: Rocha e Silva (2017).

# Como produzir leis? Uma proposta de metodologia com base na experiência do Legislab

# Contextualização do problema

- **Objetivo:** Definir o contexto e a base normativa do caso escolhido.
- Etapas
  - Contexto e resumo do caso.
  - Cadeia de legislações e políticas públicas relacionadas.
  - Instituições afetadas e suas responsabilidades.

# Definição do Problema

- **Natureza e Causas:** Identificar a origem do impulso legiferante via *gráfico de modelização causal*.
- **Duração e Dinâmica:** O problema é permanente ou temporário?
- **Atores:** Mapeamento na *Matriz de Interesse x Poder*.
- **Consequências:** Impactos da omissão dos atores.

- Entrevistas com especialistas, para:
  - Compreender o problema de diversos aspectos
  - Buscar orientações para a solução do problema
  - Nortear propostas de resultados práticos

# Definição de Objetivos e Meios

- **Hierarquização de Objetivos:** Do abstrato ao concreto (Gráfico de Sistematização).
- **Tabela de Efeitos Últimos:** Objetivos, efeitos esperados e indicadores de medida.
- **Escolha de Instrumentos:** Classificação entre prescritivos, incentivo, coordenação, serviços públicos ou parcerias.

- **Plano de Ação:**

- *O quê e Por quê?* Problema e justificativa.
- *Quem e Como?* Responsáveis e detalhamento.
- *Quando e Onde?* Entrada em vigor e locais.
- *Avaliação:* Indicadores de acompanhamento.