

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO INSTITUTO DE
CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS MESTRADO EM
CIÊNCIAS SOCIAIS**

PALOMA CHAVES LIMA

**RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM ÂMBITO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE
DOS GOVERNOS MARCELO CRIVELLA E EDUARDO PAES**

PALOMA CHAVES LIMA

**RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM ÂMBITO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE
DOS GOVERNOS MARCELO CRIVELLA E EDUARDO PAES**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) para obtenção do título
de Mestre em Ciências Sociais.**

Orientadora: Mayra Goulart da Silva

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L 732 Lima, Paloma Chaves, 07/04/1988-
r RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM ÂMBITO
MUNICIPAL / Paloma Chaves Lima. - Duque de Caxias,
2025.
95 f.

Orientadora: Mayra Goulart da Silva.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGCS, 2025.

1. governo subnacional. 2. relação Executivo e
Legislativo. 3. coalizão política. 4. subprefeituras.
I. da Silva, Mayra Goulart, 13/04/1985-, orient. II
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGCS
III. Título.


UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIAS SOCIAIS**


PALOMA CHAVES LIMA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Ciências Sociais.


DISSERTAÇÃO APROVADA EM 19 DE FEVEREIRO DE 2025

Documento assinado digitalmente
 **MAYRA GOULART DA SILVA**
Data: 19/09/2025 17:59:13-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Mayra Goulart da Silva. Dra. em Ciência Política. PPGCS/UFRRJ (orientador)

Documento assinado digitalmente
 **PAULO MESQUITA D'AVILA FILHO**
Data: 18/09/2025 15:53:19-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Paulo Mesquita D'ávila Filho. Dr. em Ciência Política. PPCIS/UERJ.

Documento assinado digitalmente
 **VLADIMYR LOMBARDO JORGE**
Data: 16/09/2025 08:56:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Vladimir Lombardo Jorge. Dr. em Ciência Política. PPGCS/UFRRJ.

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a Deus, aos meus pais, minha irmã, minha orientadora e aos meus queridos amigos.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, que com dedicação, paciência e rigor acadêmico guiou cada etapa desta pesquisa. Sua orientação foi fundamental não apenas para a construção deste trabalho, mas também para o meu amadurecimento intelectual e científico.

Aos meus colegas de mestrado, pelo apoio constante, pelas trocas de experiências, pelas discussões enriquecedoras em sala e fora dela, e pela amizade que tornou essa jornada mais leve e significativa.

Aos professores que acompanharam minha trajetória no programa, pelas contribuições valiosas, pelas reflexões instigantes e pela generosidade em compartilhar conhecimento. Cada disciplina, comentário e incentivo foram essenciais para que eu pudesse chegar até aqui.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

A todos, minha sincera gratidão.

RESUMO

Este estudo investiga a relação entre Executivo e Legislativo no município do Rio de Janeiro, com foco nos mecanismos institucionais e políticos que estruturam essa relação no nível local. A pesquisa adota abordagem qualitativa e quantitativa, combinando análise da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara Municipal, levantamento da produção legislativa, cálculo do Número Efetivo de Partidos (Laakso & Taagepera, 1979) entre 2004 e 2024, estratégias pré-eleitorais, identificação de leis declaradas inconstitucionais e estudo do papel político das subprefeituras. Os resultados indicam que a relação entre vereadores e prefeitos segue a lógica do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), em que prefeitos necessitam negociar apoio com partidos e vereadores. O Executivo dispõe de vantagens institucionais, como iniciativa privativa e regimes de urgência, que lhe conferem centralidade na definição da agenda. Apesar da fragmentação partidária, o poder concentra-se em poucos partidos e lideranças, geralmente alinhadas ao prefeito e à presidência da Câmara. A análise evidencia ainda a existência de inconstitucionalidade nas leis municipais, revelando tensões entre ímpeto propositivo da Câmara e limites constitucionais. Outro achado relevante é o uso estratégico das subprefeituras, que, além de sua função administrativa, operam como moeda de troca política e trampolim eleitoral. As eleições de 2024 ilustram esse fenômeno, com a conversão de ex-subprefeitos e secretários em vereadores, fortalecendo a base governista. Conclui-se que a relação entre esses poderes no nível local depende menos do número bruto de partidos e mais da arquitetura de coordenação política, marcada pela centralização da agenda, pelo papel das lideranças e pela utilização prática das regras regimentais.

Palavras-chave: Governo subnacional; Relação Executivo-Legislativo; Coalizão política; Subprefeituras;.

ABSTRACT

This study investigates the relationship between the Executive and Legislative branches in the municipality of Rio de Janeiro, focusing on the institutional and political mechanisms that structure this interaction at the local level. The research adopts both qualitative and quantitative approaches, combining analysis of the Organic Law and the Internal Rules of the City Council, examination of legislative production, calculation of the Effective Number of Parties (Laakso & Taagepera, 1979) from 2004 to 2024, assessment of pre-electoral strategies, identification of laws declared unconstitutional, and study of the political role of sub-mayor offices. The results indicate that the relationship between mayors and council members follows the logic of coalition presidentialism (Abranches, 1988), in which mayors must constantly negotiate support with parties and legislators. The Executive holds institutional advantages, such as exclusive initiative and urgency procedures, granting it centrality in agenda-setting. Despite party fragmentation, power remains concentrated in a few parties and leaders, usually aligned with the mayor and the presidency of the City Council. The analysis also reveals recurring unconstitutionality in municipal laws, highlighting tensions between the Council's proactive legislative drive and constitutional limits. Another relevant finding is the strategic use of sub-mayor offices, which, beyond their administrative function, operate as political bargaining chips and electoral springboards. The 2024 elections illustrate this phenomenon, with former sub-mayors and secretaries becoming council members, strengthening the mayor's legislative base. The study concludes that local governance depends less on the raw number of parties and more on the architecture of political coordination, marked by agenda centralization, leadership dynamics, and the practical use of procedural rules.

Keywords: Subnational government; Executive–Legislative relations; Political coalition; Sub-mayor offices.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2004-2024.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. ANÁLISE DAS LEIS ORDINÁRIAS APROVADAS NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020 E SUA DIVISÃO POR AUTORIA.

TABELA 2. ANÁLISE DAS LEIS ORDINÁRIAS PROMULGADAS NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020 E DIVISÃO POR TEMAS E AUTORIA.

TABELA 3. ANÁLISE DAS LEIS COMPLEMENTARES APROVADAS NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020 E SUA DIVISÃO POR AUTORIA.

TABELA 4. ANÁLISE SOBRE A TAXA DE SUCESSO NA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LEIS ORDINÁRIAS NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020.

TABELA 5. ANÁLISE DAS MENSAGENS DO EXECUTIVO, NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020, DIVISÃO POR SITUAÇÃO E POR AUTORIA.

TABELA 6. ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO ENTRE 2004-2024. DIVISÃO POR BANCADA, PARTIDOS E CARGOS POLÍTICOS.

TABELA 7. DIVISÃO DE VOTAÇÃO POR PARTIDOS NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO NA VOTAÇÃO DO IMPEACHMENT DE MARCELO CRIVELLA.

TABELA 8. ANÁLISE DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES 2004-2024. DIVISÃO POR CANDIDATO, COLIGAÇÃO, PARTIDOS DA COLIGAÇÃO E O TURNO DA VITÓRIA ELEITORAL.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEIS – Áreas de Especial Interesse Social
AGIR – Agir
AR – Administrações Regionais
AVANTE – Avante
CF – Constituição Federal
CFG – Coalizão Fisiológica de Governo
CIDADANIA – Cidadania
CMRJ – Câmara Municipal do Rio de Janeiro
CPG – Coalizão Programática de Governo
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
DC – Democracia Cristã (antigo PSDC)
DEM – Democratas
DO – Diário Oficial
FHC – Fernando Henrique Cardoso
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS – Imposto Sobre Serviços
LOA – Lei Orçamentária Anual
LO – Lei Orgânica
MDB – Movimento Democrático Brasileiro (antigo PMDB)
MP – Medida Provisória
NEP – Número Efetivo de Partidos
NP – Negociação Pontual
NOVO – Partido Novo
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (atual MDB)

PMN – Partido da Mobilização Nacional
PODE – Podemos
PP – Progressistas
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRD – Partido da Renovação Democrática
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
REPUBLICANOS – Republicanos
SD – Solidariedade
STF – Supremo Tribunal Federal
TCM – Tribunal de Contas do Município
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
UNIÃO – União Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1- METODOLOGIA.....	15
1.1 Tipo de Pesquisa.....	15
1.2 Coleta de Dados.....	16
1.3 Tratamento e Análise dos Dados.....	16
1.4 Limitações da Pesquisa.....	16
1.5 Considerações Finais.....	17
2 - RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO ÂMBITO FEDERAL E MUNICIPAL.....	17
2.1 Considerações sobre a Constituição de 1988.....	17
2.2 Relação Executivo-Legislativo no Âmbito Nacional Pós-1988.....	22
2.3 Relação Executivo-Legislativo no Âmbito Municipal Pós-1988.....	38
3 - RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.....	47
3.1 - Quanto ao desenho institucional.....	48
3.2- Coalizão de Governo e Estratégias de Controle.....	73
3.3 - Subprefeituras e Seu Papel na Arena Política Carioca.....	86
CONCLUSÃO.....	88
BIBLIOGRAFIA.....	90

INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi estruturado em etapas sucessivas, de modo a avançar gradualmente da análise geral da relação entre Executivo e Legislativo de modo geral até a investigação empírica do caso específico do município do Rio de Janeiro. Essa organização buscou articular fundamentos constitucionais, referenciais teóricos, estudos sobre a realidade local e, por fim, uma análise aplicada à dinâmica entre Executivo e Legislativo carioca. Assim, cada etapa contribuiu para construir o pano de fundo conceitual e metodológico necessário à etapa seguinte, permitindo que o estudo transitasse da teoria à prática e do nacional ao municipal.

Na primeira etapa, a pesquisa buscou compreender os fundamentos constitucionais que estruturam a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil e como esses princípios se refletem no plano municipal. Para isso, analisou-se o papel central da Constituição Federal de 1988 como matriz do ordenamento jurídico, responsável por estabelecer a organização político-administrativa do Estado, definir algumas competências e fixar alguns princípios como unidade e separação dos poderes. Foram examinados o princípio da simetria, que orienta a replicação das estruturas institucionais nos diferentes entes federativos, para servir como base para o estudo, em subcapítulo posterior, sobre as variações decorrentes da autonomia normativa local. Esta etapa permitiu evidenciar que o desenho institucional delineado pela Constituição não apenas orienta a governabilidade nacional, mas também condiciona as dinâmicas político-institucionais nos municípios, oferecendo um referencial para compreender as correspondências e diferenças entre as esferas federal e local.

Tendo em vista a Constituição Federal de 1988, bem como a reprodução das estruturas institucionais nos diferentes níveis federativos, e objetivando compreender sob quais perspectivas as dinâmicas relacionais entre Executivo-Legislativo no nível federal são abordadas, a segunda etapa da pesquisa concentrou-se na análise das principais teorias e interpretações desenvolvidas ao longo do tempo sobre o tema. Partiu-se de um levantamento bibliográfico, reunindo obras clássicas e estudos contemporâneos que tratam do funcionamento do presidencialismo brasileiro, de suas bases institucionais e dos mecanismos de interação entre os poderes. Esse recurso permitiu identificar as mudanças de enfoque ocorridas na literatura, refletindo transformações no cenário político e no debate acadêmico. A investigação buscou mapear as contribuições de autores de referência, como Sérgio Abranches e os estudos de Figueiredo e Limongi, que propuseram interpretações

estruturantes para o entendimento do chamado presidencialismo de coalizão. Em seguida, incorporaram-se pesquisas que, ao longo dos anos, aprofundaram ou revisaram essas abordagens, introduzindo novos elementos analíticos, como a influência da dinâmica partidária, da fragmentação legislativa e das estratégias adotadas pelo Executivo para a formação e manutenção de coalizões. Dessa forma, a análise não se limitou à exposição das teorias, mas procurou evidenciar o diálogo entre elas, de modo a oferecer um panorama contextualizado sobre a evolução desse campo de estudos.

Na terceira etapa, a pesquisa sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo se concentrou na esfera municipal e reuniu estudos com o objetivo de responder a seguinte pergunta: se, em nível nacional, a relação entre Executivo e Legislativo é vista sob determinadas características, de que maneira essa dinâmica relacional ocorre no âmbito municipal? Para isso, incorporaram-se a esta pesquisa trabalhos que investigaram a realidade local com recortes específicos, como Caetano (2004), Joffre Neto (2003), D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2011), Souza (2012) e Rocha (2021), permitindo observar a diversidade de interpretações sobre a atuação a relação entre a Câmara Municipal e o Prefeito. Por fim, procedeu-se à comparação entre essas contribuições, destacando como diferentes escolhas metodológicas resultam em diagnósticos distintos sobre o funcionamento do sistema político municipal.

Na quarta etapa a pesquisa volta-se à relação entre Executivo e Legislativo na cidade do Rio de Janeiro, buscando compreender como se estruturam essas interações entre prefeito e os vereadores, bem como quais características emergem no cenário político carioca. O capítulo organiza-se em três eixos analíticos: 1) o desenho institucional carioca, aqui são analisados a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal, enfatizando os mecanismos regimentais que reforçam a centralidade do Executivo na definição da agenda (como iniciativa privativa, urgência e sobrestamento). Além disso, estuda-se a produção legislativa (leis ordinárias e complementares) e as mensagens enviadas pelo Executivo, com destaque para os padrões de aprovação e rejeição. Um ponto adicional é a investigação sobre as leis declaradas inconstitucionais, que evidencia a tensão entre o ímpeto propositivo do Legislativo e os limites constitucionais de iniciativa, demonstrando que as regras institucionais não são meras formalidades, mas condicionam ativamente o processo político; 2) coalizão de governo e estratégias de controle, este tópico explora a lógica do presidencialismo de coalizão aplicada ao nível municipal. São examinadas as coligações eleitorais (com destaque para os casos de Eduardo Paes e Marcelo Crivella), a formação de majorias

parlamentares e a importância de garantir a presidência da Câmara como espaço estratégico de coordenação. Também são analisados momentos de instabilidade, como o processo de impeachment de Crivella. Nesse eixo, evidencia-se como coligações amplas não são, por si só, garantia de sucesso eleitoral ou legislativo, mas funcionam como primeira etapa de um planejamento que se estende ao mandato, quando a manutenção da coalizão depende da capacidade de articulação do Executivo; 3) subprefeituras e seu papel na arena política carioca, o terceiro eixo aborda as subprefeituras como instrumentos de articulação política, indo além de sua função administrativa. São tratadas como moedas de troca na negociação entre Executivo e Legislativo e como trampolim eleitoral para vereadores. A análise das eleições de 2024 mostra que a conversão de ex-subprefeitos e secretários em parlamentares fortaleceu a base governista, confirmando que cargos na estrutura do Executivo são utilizados como mecanismos de coordenação política. O capítulo também resgata a evolução histórica das subprefeituras, mostrando como diferentes prefeitos (Cesar Maia, Conde e Paes) manipularam sua quantidade e abrangência para fins de governabilidade. Essa divisão permite articular normas institucionais, práticas políticas e estratégias eleitorais, oferecendo uma visão completa da relação entre Executivo e Legislativo na cidade do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, evidencia como o presidencialismo de coalizão, teorizado originalmente para o plano federal, manifesta-se no nível local, adaptando-se às especificidades da política carioca.

1 - METODOLOGIA

1.1 Tipo de Pesquisa

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa e quantitativa, com abordagem exploratória e descritiva. Exploratório, porque buscou compreender como se estrutura, as interações entre Executivo e Legislativo no município do Rio de Janeiro, identificando as especificidades dessa relação; e descritivo, por analisar dados empíricos, como produção legislativa, a composição de coalizões e coligações e taxa de sucesso na aprovação das leis. A adoção de métodos mistos (Paranhos, 2011; Galvão, Pluye & Ricarte, 2016; Leite, 2017) justifica-se pela complexidade da relação Executivo-Legislativo: somente a abordagem qualitativa não daria conta da riqueza institucional, normativa e política; e somente a quantitativa não explicaria a dimensão estratégica e contextual dessa relação. Ao mesclar duas abordagens, seguiu-se uma tendência já consolidada na Ciência Política brasileira (Figueiredo Filho, 2016; Mineiro, 2020). A etapa bibliográfica teve como objetivo mapear o que autores clássicos (Abranches, 1988; 2014; 2021; Figueiredo e Limongi,

1995; 2007; 2017) e contemporâneos (Rocha, 2021; Coelho, 2020; Melo e Pereira, 2024) afirmam sobre a relação Executivo-Legislativo, tanto no plano nacional quanto no municipal. Esse caminho metodológico, iniciado pela análise nacional para depois avançar ao nível local, permitiu um panorama geral e, em seguida, confrontar as teorias com o caso específico do Rio de Janeiro.

1.2 Coleta de Dados

A coleta de dados ocorreu em três frentes: documental-institucional: consulta à Constituição Federal de 1988, à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e ao Regimento Interno da Câmara Municipal; empírica-legislativa: levantamento de leis ordinárias e complementares, taxa de sucesso na aprovação das propostas legislativas, mensagens do Executivo enviadas à Câmara, e registro de leis municipais declaradas inconstitucionais. Nesta etapa, foram consultados os sites oficiais da Câmara do Município do Rio de Janeiro e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; e, política-eleitoral: análise da composição partidária da Câmara de Vereadores entre 2004 e 2024, cálculo do Número Efetivo de Partidos (Laakso & Taagepera, 1979), levantamento de dados sobre as coligações eleitorais e identificação da trajetória de secretários e subprefeitos que se elegeram vereadores em 2024. Aqui, foram utilizados os dados do Tribunal Superior Eleitoral, da plataforma DivulgaCand, além de coleta de informações em diários oficiais e jornais de grande circulação.

1.3 Tratamento e Análise dos Dados

Os dados foram tratados em duas dimensões: qualitativa: análise de conteúdo das normas institucionais, decisões judiciais e literatura especializada (Abranches, 1988; Figueiredo & Limongi, 1995, 2007; Rocha, 2021; Coelho, 2020). Essa etapa buscou interpretar como regras, práticas e cargos operam na prática política municipal; e quantitativa: mensuração da fragmentação partidária por meio do Número Efetivo de Partidos (NEP), comparações entre coligações eleitorais e bases legislativas, e levantamento de frequência de aprovação/rejeição de proposições do Executivo. Esses procedimentos seguem os achados de Figueiredo Filho (2016), sobre a utilização da triangulação de métodos em pesquisas sobre política institucional.

1.4 Limitações da Pesquisa

Entre as limitações, destacam-se: o foco exclusivo no município do Rio de Janeiro, sem comparações diretas com outras capitais brasileiras, a análise concentrou-se nas bancadas partidárias e coalizões, sem explorar em profundidade o comportamento individual dos vereadores.

A análise completa da produção legislativa só foi possível por dois mandatos (2013–2016 e 2017–2020). Isso porque o site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro não permite extração sistemática em formato de planilha, exigindo coleta manual trabalhosa. Para não abandonar essa frente, utilizou-se a amostra comparativa desses mandatos, com dois prefeitos e composição da Câmara diferentes. Outra dificuldade, foi a escassez de trabalhos acadêmicos e dados sistematizados sobre as subprefeituras. A consulta exigiu investigação manual em reportagens e em alguns trabalhos acadêmicos, ficando a extensão desse levantamento para pesquisas futuras.

1.5 Considerações Finais

A metodologia adotada buscou combinar instrumentos qualitativos e quantitativos para oferecer uma análise abrangente da relação Executivo–Legislativo na cidade do Rio de Janeiro. A integração entre análise institucional, legislativa e político-eleitoral permitiu compreender como regras formais, estratégias de coalizão e uso de cargos interagem na produção da governabilidade municipal. Embora haja limitações, os procedimentos adotados asseguram consistência analítica e oferecem subsídios para pesquisas futuras que ampliem a comparação entre capitais e testem os efeitos de variáveis ainda não exploradas.

2 - RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO ÂMBITO FEDERAL E MUNICIPAL

2.1 Considerações sobre a Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 ocupa papel central na estruturação político-administrativa do Brasil, funcionando como norma matriz para a elaboração das Constituições Estaduais e, por consequência, para a produção das Leis Orgânicas e dos Regimentos Internos das Câmaras. Esses instrumentos locais, embora adaptados às peculiaridades regionais, devem observar os parâmetros federais, garantindo a coerência ao sistema jurídico e preservando os fundamentos democráticos, republicanos e liberais¹. Todos os ditames jurídicos e político-administrativos estão submetidos à

¹ República é forma de governo, mas também de valores e de modo de governar, que é o que me interessa aqui. O coração da república está na própria palavra, coisa pública. Desde sua criação pelos romanos, ela significa igualdade civil e governo voltado para o interesse coletivo. Montesquieu a caracterizou como um governo de cidadãos virtuosos. CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo Brasil, 1870- 1891. *Varia História*, v. 27, p. 141-157, 2011

Constituição do Brasil, respeitando, assim, o princípio da unidade e o princípio da supremacia da Constituição.

Segundo Canotilho (2017):

“O princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a Constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar. Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim, como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.”

O princípio da supremacia da Constituição, segundo Canotilho (2017), reflete a superioridade hierárquico-normativa da Carta Magna sobre as demais normas do ordenamento jurídico. Para o autor, as normas constitucionais constituem uma lei superior que encontra seu funcionamento em si mesma, sendo fonte de produção jurídica de outras normas. Dessa forma, todos os atos dos poderes públicos devem estar em conformidade com a Constituição. No caput do artigo 1º, a CF/88 estabelece a república federativa como forma de governo e de Estado, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Conforme Reis, (2019, p. 149)², “o Estado Federal é, por definição, aquele no qual está assegurada, pela Constituição, a autonomia político-administrativa às partes descentralizadas. O artigo 2º da CF/88 consagra, como princípio fundamental, a separação dos Poderes como limitador de poder, segundo a visão de Montesquieu, adotando o sistema de freios e contrapesos. Assim, há a participação de vários grupos no poder, com a criação dos três Poderes em nosso ordenamento, Legislativo, Executivo e Judiciário, que são independentes e harmônicos entre si³.

O sistema de freios e contrapesos é um mecanismo essencial para equilibrar o poder entre os Poderes, garantindo que nenhum acumule autoridade excessiva. No presidencialismo de coalizão, esses freios incluem a divisão de poderes, vetos presidenciais, mandatos limitados, judicialização da política e mecanismos de responsabilização, como um Congresso multipartidário. Essa configuração dificulta a imposição unilateral da vontade do Presidente, obrigando-o a negociar e alinhar sua agenda com os interesses do Legislativo. O artigo 18, caput, organiza o Estado

² CF/88 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: **I** - a soberania; **II** - a cidadania; **III** - a dignidade da pessoa humana; **IV** - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; **V** - o pluralismo político.

³ CF/88 Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

político-administrativamente em entes Federativos (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios)⁴ e o mesmo sistema é aplicado na organização dos poderes através das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas municipais⁵. A Carta de 1988 destaca, ainda, a autonomia dos entes federativos, que se manifesta nas características de autoadministração, autolegislação, auto-organização e autogoverno, conferindo-lhes a capacidade de eleger seus próprios representantes. Figueiredo e Limongi (2007) salientam que, embora a CF/88 tenha reforçado a fragmentação institucional e as forças centrífugas do sistema político brasileiro vigentes até sua promulgação, houve também um movimento significativo no sentido de equilibrar os poderes, reforçando o federalismo e ampliando a capacidade administrativa e fiscal de estados e municípios.

O presidencialismo foi o sistema de governo adotado pela Constituição, definido em seu artigo 76⁶, e observado pelos demais entes da federação por meio do princípio da simetria. Tal princípio se expressa na presença do chefe do Executivo na figura do presidente, governadores e dos prefeitos, bem como na atuação dos representantes das Casas Legislativas (senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores). A referência ao princípio da simetria⁷ tem caráter estritamente jurídico e introdutório, com o objetivo de explicar a base normativa que justifica a repetição de determinadas estruturas e regras em diferentes entes federativos, mas que, também, evidencia as especificidades da dimensão municipal, na medida em que nem sempre tais regras são integralmente reproduzidas. Essas variações revelam tanto a autonomia normativa das instâncias locais quanto às escolhas políticas e institucionais que moldam a relação entre os poderes no contexto municipal. Mesmo que a Constituição preveja essa simetria, na prática, o que importa para a análise são as correspondências e diferenças entre os entes, sendo que a linguagem jurídica funciona, aqui, como instrumento para tornar visíveis tanto essas aproximações quanto às divergências institucionais.

Tendo em vista o regime político democrático adotado, a República no Brasil dispõe que as eleições são livres e assegura o direito ao voto aos nacionais (Reis, 2019, p.187). A CF/88, no artigo

⁴ CF/88 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 1º Brasília é a Capital Federal.

⁵ Lei Orgânica/1990 do Município do Rio de Janeiro - Art. 39 - O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si.

⁶ CF/88 Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

⁷ O princípio da simetria federativa acarreta a obrigatoriedade de que os entes federados internos — estados e municípios — adotem certos modelos estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil.

14, garantiu a participação popular na escolha de seus representantes para a defesa dos seus interesses, por meio de sistemas eleitorais distintos, a depender do cargo político em disputa. Para a escolha desses representantes, a CF/88 estabeleceu um complexo processo eleitoral, tendo como condição de elegibilidade a filiação partidária, conforme o §3º do artigo 14⁸. O sistema político brasileiro é multipartidário, com diversos partidos capazes de influenciar politicamente, o que torna necessárias coalizões para viabilizar a governabilidade, ou seja, a articulação e união de diferentes partidos em prol de um objetivo comum. Para Melo e Pereira (2024):

“O sistema político brasileiro combina representação proporcional com lista aberta para o Legislativo, privilegiando a inclusão representativa dos mais variados interesses sociais. Diferentemente dos sistemas majoritários, em que o vencedor leva tudo (winner takes all) e o perdedor fica com "as batatas", na prática não há, na sociedade brasileira, interesses organizados que não participem do jogo político e, portanto, que não se sintam representados. Por outro lado, o sistema é bastante fragmentado, com muitos pontos de vetos institucionais e partidários. Sua coordenação é, portanto, sempre árdua. Quase nunca o partido do presidente consegue obter maioria congressual, o que o obriga a construir e manter coalizões, muitas vezes grandes, instáveis, ideologicamente heterogêneas e, por conseguinte, de difícil manejo.”

No caso das eleições para o Legislativo (deputados estaduais, deputados federais e vereadores), adota-se o sistema proporcional de lista aberta, conforme dispõem os artigos 27, §1º; 29, IV; 32, § 3º; e 45 da Constituição Federal. Os partidos indicam seus candidatos, mas cabe aos eleitores a escolha nominal de cada um deles (GOMES, 2020, p.195). Inicialmente, a distribuição proporcional de poder e recursos é feita entre os partidos que elegem parlamentares. Já para a escolha de senadores e chefes do Executivo, a preferência recaiu sobre o sistema eleitoral majoritário. Nesse sistema, o candidato que obtém a maioria dos votos válidos é considerado vencedor na disputa eleitoral (GOMES, 2020, p.178). Essa forma de escolha de representantes, por meio de eleição direta e majoritária para Presidente, Governadores e Prefeitos, pode apresentar vantagens no plano da representatividade, ao permitir que todos os cidadãos votem diretamente no candidato. Dessa forma, a escolha dos representantes ocorre de forma interdependente, pois o eleitor vota separadamente para cada ente federativo, e de forma interpartidária, já que não há obrigação de votar em candidatos do mesmo partido. Assim, por exemplo, o eleitor pode escolher um vereador de determinado partido e um prefeito de outro partido.

⁸ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II – referendo; III - iniciativa popular. ... § 3º - **São condições de elegibilidade, na forma da lei:** I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - **a filiação partidária; (Grifo nosso).**

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os fundamentos do Estado Democrático de Direito, estruturou a base jurídica e política para a autonomia e a interação entre os entes federativos e seus respectivos poderes. No contexto municipal, a organização político-administrativa dos poderes Executivo e Legislativo reflete um modelo que busca harmonizar a independência e cooperação, por meio de normas que delimitam competências e promovem governabilidade. Ainda assim, a complexidade do sistema político brasileiro, caracterizado pelo presidencialismo, pelo multipartidarismo e pela interdependência na escolha de representantes, apresenta desafios que transcendem os limites normativos, evidenciando a importância de práticas de negociação e articulação política para assegurar o equilíbrio entre interesses divergentes e atender as demandas da sociedade. Palermo (2000) observa que há uma concepção de um presidente modernizador contraposta a um Congresso conservador, que, ao proteger interesses setoriais, locais e particulares, acaba por limitar a ação presidencial.

A CF/88 estabelece a separação dos Poderes (art. 2º), garantindo autonomia ao Executivo e ao Legislativo; entretanto, essa autonomia ocorre dentro de uma lógica de interdependência, sobretudo em razão da simetria constitucional e da centralidade da União na definição das regras que impactam a governança local. Isso significa, que o presidencialismo de coalizão presente na relação entre o Presidente da República e o Congresso Nacional encontra reflexos na relação entre prefeitos e vereadores. A necessidade de articulação política e a formação de alianças para garantir a governabilidade também se manifestam no nível municipal, especialmente diante da fragmentação partidária e da dependência dos gestores locais em relação aos repasses financeiros da União.

Por fim, o estudo da relação entre o Executivo e o Legislativo em âmbito nacional é fundamental para compreender as dinâmicas desse relacionamento em nível municipal, pois há um conjunto de princípios constitucionais e institucionais que estruturam e influenciam a governança nos diferentes entes federativos. Também é possível identificar padrões de interação política que se replicam na esfera municipal, como a negociação de cargos, a distribuição de recursos e a capacidade de articulação do chefe do Executivo. Contudo, esses padrões se adaptam às especificidades subnacionais, de modo que compreender o funcionamento no plano federal fornece subsídios para analisar como, no contexto local, tais mecanismos se reproduzem ou se transformam em função das condições políticas, econômicas e sociais próprias do município.

2.2 Relação Executivo-Legislativo no Âmbito Nacional Pós-1988

A relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil passou a ser amplamente estudada por cientistas políticos após a promulgação da Constituição de 1988, principalmente a partir dos anos 1990 (Figueiredo e Santos, 2016), com foco na compreensão da dinâmica entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, utilizando diferentes abordagens teóricas e metodológicas. A promulgação da Constituição de 1988 marcou uma nova fase na política brasileira, estabelecendo um regime democrático mais robusto e ampliando os poderes institucionais do Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1995; Couto, 1998; Pralon e Ferreira, 1998; Figueiredo e Santos, 2016; Jones Zago et al., 2021).

Antes desse período, o Brasil viveu longos anos sob regimes autoritários, nos quais a relação entre os poderes era altamente centralizada no Executivo. O Legislativo, nesse contexto, era visto como um órgão secundário, sem autonomia real para influenciar as decisões do governo (Braga, 2008). Até a promulgação da CF/88, vigoravam ainda regras institucionais que esvaziaram o Parlamento como instância decisória e formuladora de políticas públicas, tais como o decreto-lei e o decurso de prazo (Couto, 1998)⁹. Com o novo ordenamento constitucional, esses mecanismos foram extintos e surgiram novas regras que fortaleceram o Legislativo. Entre elas, destacam-se: a possibilidade de emendar e analisar o orçamento, a derrubada do veto presidencial por maioria absoluta (e não mais por dois terços do Parlamento), a definição de matérias de iniciativa exclusiva dos parlamentares, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a participação do Congresso na nomeação de seus membros (Figueiredo e Limongi, 1995). O aumento da complexidade institucional despertou o interesse dos cientistas políticos, que passaram a investigar as interações entre Executivo e Legislativo, buscando compreender como os presidentes conseguiam construir coalizões, como partidos políticos operavam no novo sistema e quais eram os mecanismos institucionais que garantiam a governabilidade. Esse contexto estimulou a formulação de teorias como o presidencialismo de coalizão, a análise da disciplina partidária e as bases institucionais do governo. Nesta etapa do trabalho esta pesquisa pretende responder a seguinte pergunta: como as

⁹ “De acordo com o texto legal, o Decreto-Lei entrava em vigor com sua publicação e o prazo para sua apreciação pelo Congresso era de 60 dias, a fim desse período, o projeto era automaticamente aprovado por decurso-de-prazo” (Figueiredo e Argelina, 1995, p.4).

principais teorias sobre a relação Executivo-Legislativo em âmbito nacional se desenvolveram ao longo do tempo?

Um dos conceitos mais importantes para a compreensão do sistema político brasileiro foi discutido por Sérgio Abranches: o presidencialismo de coalizão. Segundo Abranches (1988), o Brasil possui um sistema presidencialista que, devido à fragmentação partidária no Congresso, obriga o presidente a construir coalizões para governar. Essa necessidade decorre da ausência de maiorias legislativas naturais, exigindo negociações constantes com partidos diversos para garantir a governabilidade. O autor destaca os desafios desse modelo, como a instabilidade das coalizões, a barganha por cargos e a possibilidade de paralisia decisória. Segundo o autor, a formação de coalizões ocorre em três momentos típicos: o primeiro momento seria antes mesmo das eleições, configurando as alianças e apoios eleitorais para alcançar o sucesso nas urnas; o segundo momento ocorre na constituição dos governos, já com representantes eleitos; e o terceiro momento se configura quando essas alianças e apoios efetivamente se tornam coalizões, pois é nesse ponto que se materializam os esforços voltados para garantir a governabilidade (Abranches, 1988). Assim, o relacionamento entre o Parlamento e o Executivo começa a ser moldado durante o período eleitoral e efetivado durante o mandato legislativo, ainda que, nesse processo, essas relações possam ser alteradas por motivos diversos, conforme expõem Pereira e Mueller (2003), ao afirmarem o alto grau de alternância do sistema político, que pode variar de um *issue* para outro.

A análise de Abranches (1988) conclui que o Brasil apresenta alto grau de heterogeneidade estrutural e fortes disparidades regionais, elevada propensão ao conflito de interesses, fracionamento partidário médio e mediano, alta propensão à formação de governos com grandes coalizões e, como consequência, fragmentação governamental, insuficiência institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para manutenção do equilíbrio institucional. Em 2014, Abranches classifica o presidencialismo de coalizão em três ciclos e explica que essa classificação tem como “princípio motor” a força do presidente. Os ciclos são: a) ciclo centrípeto - período inicial de um governo, caracterizado por um ambiente político favorável ao presidente. Ocorre quando a popularidade presidencial está alta, o desempenho econômico é positivo e há uma cooperação eficiente entre Executivo e Legislativo. Nessa fase, o presidente tem grande capacidade de atração política e consegue manter sua coalizão de forma estável, pois os partidos aliados têm interesse em permanecer no governo. A governabilidade é

relativamente tranquila, e os acordos políticos são negociados sem grandes impasses; b) ciclo de ambivalência - ocorre quando a força de atração da presidência começa a enfraquecer. Isso pode ser causado por crises políticas, escândalos de corrupção, dificuldades econômicas ou falhas na articulação política. O apoio ao governo se torna incerto, e os aliados começam a demonstrar menor lealdade. O legislativo pode se tornar menos colaborativo, dificultando a aprovação de projetos importantes. A governabilidade ainda é possível, mas começa a apresentar desafios crescentes; c) ciclo centrífugo - estágio de crise e possível colapso da coalizão. A popularidade presidencial cai drasticamente, a base aliada se fragmenta e a oposição ganha força. As negociações políticas tornam-se difíceis, levando a paralisações legislativas e desafios severos para o governo. Se essa fase não for revertida, o sistema político pode entrar em crise de governança, resultando em processos de impeachment, mudanças na estrutura da coalizão ou instabilidade institucional severa. segundo Abranches (2014), esses ciclos se manifestaram nos governos Collor, Fernando Henrique e Lula. Os dois primeiros chegaram à fase centrífuga, enquanto o ex-presidente Lula foi o único que conseguiu superar a fase da ambivalência antes que ela se transformasse em centrífuga.

Importante destacar o estudo feito por Silva (2017), que teve como objetivo avaliar empiricamente como os fatores de força de atração presidencial, caracterizados pela popularidade, inflação e crescimento econômico, causam ou se relacionam com a estabilidade de apoio das coalizões. As conclusões foram positivas para as afirmações de Abranches em relação aos ciclos. Constatou-se, com algumas ressalvas que apontam a necessidade de aprofundamento da investigação, que o aumento do PIB reduz a instabilidade e que a queda da popularidade do presidente aumenta a instabilidade. O estudo, ainda que inicial, traz um fator empírico às perspectivas teóricas, reforça a coerência da ligação entre a instabilidade da coalizão e a força de atração presidencial.

Em 2021, Abranches publica um artigo sobre o “presidencialismo de coalizão em transe” e a crise democrática no Brasil. Uma das contribuições importantes dessa análise está relacionada à conexão entre o desalinhamento partidário e a crise democrática. Abranches (2021) entende como desalinhamento partidário a queda de alguns partidos e o crescimento de outros na composição do Congresso Nacional. Assim, fica mais evidente a importância dos partidos na tríade Legislativo-Executivo-partidos, visto que a queda de siglas relevantes revela a movimentação de outras legendas para formar bancadas fortes, compor a coalizão de governo e, assim, participar e

compartilhar das vantagens e benefícios do poder. Outro ponto relevante é o papel dos partidos na formação de lideranças, no estabelecimento de comportamentos e na consolidação de visões capazes de garantir sua permanência nas coalizões e suas posições de poder, como explica Abranches (2021, p.70) ao analisar o gradual declínio do PT e do PSDB a partir das eleições de 2010:

“Creio mais apropriado chamar de desalinhamento partidário a esse processo de metamorfose incompleta do sistema de partidos. Ele começou na eleição de 2010 e acelerou e se aprofundou em 2018. Além de uma taxa sem precedentes de novatos e da demissão de lideranças que expressavam o controle oligárquico dos principais partidos (sobraram algumas poucas), formou-se um Congresso com bancadas pequenas e médias.”

A análise do presidencialismo de coalizão de Sérgio Abranches contribui significativamente para a compreensão das dinâmicas políticas do Brasil, evidenciando a relação entre a força de atração presidencial e a estabilidade das coalizões governamentais. O modelo cíclico apresentado por Abranches demonstra como as coalizões evoluem ao longo do tempo, oscilando entre períodos de estabilidade e momentos de crise. Essa perspectiva permite identificar os desafios enfrentados pelos governos na construção e manutenção de suas bases de apoio, especialmente em um contexto de fragmentação partidária e alta competitividade eleitoral. Estudos empíricos, como o de Silva (2017), reforçam essa análise ao demonstrar a influência de fatores econômicos e políticos na estabilidade das coalizões, trazendo maior robustez às hipóteses formuladas pelo autor.

Além disso, as atualizações do conceito por Abranches (2021) enfatizam a importância da configuração partidária e do desalinhamento do sistema político na crise democrática brasileira. O declínio de partidos tradicionais e a emergência de novas forças políticas apontam para uma reconfiguração de cenário político, com impacto direto na governabilidade e na relação entre Executivo e Legislativo. A instabilidade das coalizões e a fragmentação do Congresso Nacional revelam os desafios estruturais do presidencialismo de coalizão. Dessa forma, a teoria de Abranches continua sendo uma ferramenta fundamental para compreender a governança no Brasil e suas constantes transformações.

Por outro lado, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo aprofundam a análise sobre a relação entre Executivo e Legislativo sob a perspectiva institucional, argumentando que o sistema político brasileiro não é tão disfuncional quanto se poderia imaginar. É possível destacar três pontos importantes em suas pesquisas. No primeiro, eles demonstram que os presidentes brasileiros

possuem forte controle sobre a agenda legislativa por meio da prerrogativa de iniciativas legislativas, que foram mantidas desde o regime autoritário (Figueiredo e Limongi, 1995;1998) e por meio de medidas provisórias. Já no segundo ponto, os autores chamam atenção para uma realidade regimental: se, por um lado, a nova Constituição propicia um fortalecimento do Congresso, por outro, a exclusividade da iniciativa do Executivo sobre matérias tributárias e orçamentárias, a possibilidade de o presidente editar medidas provisórias e a faculdade de solicitar urgência na apreciação dos projetos de sua iniciativa são mecanismos que permitem o controle de agenda pelo Executivo e uma preponderância na produção legislativa (Figueiredo e Limongi, 1995; 1998; 2007).

Ao compararem as Constituições de 1946 e 1988, Figueiredo e Limongi (2007) apresentam os mecanismos institucionais acrescentados aos poderes legislativos do Executivo na CF/88, inexistentes na CF/46, tais como: iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias e tributárias; a possibilidade de propor emendas constitucionais; a edição de medidas provisórias; a edição de leis mediante delegação do Congresso; a solicitação de urgência na tramitação de projetos de lei; e a imposição de restrições a emendas orçamentárias do Congresso. Importante destacar a relevância que os autores atribuem às medidas provisórias (MP), elencando-as como principal instrumento do Executivo. Segundo eles:

“Quando o Congresso debate uma medida provisória (MP), não há escolha entre o status quo anterior (SQA) e o estado a ser produzido pela sanção de uma medida provisória (SQMP). Na verdade, o Congresso escolhe entre o SQMP e um novo estado criado pela rejeição de uma medida provisória (RMP) que está em vigor há algum tempo. O retorno ao SQA está fora do conjunto de alternativas possíveis. Então, se é verdade que a maioria dos legisladores tem a seguinte ordem de preferência: SQA > SQMP > RMP, onde > indica ‘prefere’, a medida provisória seria aprovada. Isso significa que, se tivesse sido apresentada como projeto de lei ordinária, a mesma política teria sido rejeitada” (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 6).

A partir dessa análise, é possível concluir que reside nas medidas provisórias grande parte da capacidade do executivo de influenciar os resultados de modo que estes sejam favoráveis a seus próprios interesses. Mesmo quando a MP é rejeitada e o Executivo não consegue impor sua vontade ao Legislativo, o *status quo* já foi alterado, e esse movimento político pode construir um novo arranjo institucional, seja pela força popular, seja pelo posicionamento do próprio Congresso.

Ainda na pesquisa comparativa elaborada pelos autores, observa-se que, a partir da CF/88, os líderes partidários na Câmara passam a deter amplos poderes, como: determinar a agenda do

plenário; representar todos os membros do partido no Legislativo (bancadas); restringir emendas e votações em separado; indicar e substituir membros das comissões mistas que analisam medidas provisórias e o orçamento; e retirar matérias das comissões por meio de procedimentos de urgência. Ao analisarem os índices de dominância e de sucesso legislativo do Executivo, os autores concluem que “a centralização do poder de decisão pode neutralizar os efeitos centrífugos da separação dos poderes, da organização federativa e da legislação eleitoral” (Figueiredo e Limongi, 2007). Além disso, afirmam que o Executivo raramente é derrotado, mas alertam que os dados não são suficientes para comprovar que o Congresso não possa, em determinadas circunstâncias, ser um obstáculo às pretensões do Executivo.

Ao chamarem atenção para as regras internas do Congresso instituídas em 1989, Figueiredo e Limongi (1995;1998) demonstram que a atividade legislativa continua a ser controlada por poucos parlamentares, justificando essa afirmação com base na fidelidade partidária, no voto de liderança e na análise empírica da atuação do Colégio de Líderes, que, além de monopolizar a condução do processo legislativo, tem capacidade de alterar o fluxo ordinário das matérias por meio do recurso de urgência, o que desestimula a participação individual dos parlamentares e esvazia as comissões. Dessa forma, a organização interna centralizada nos trabalhos legislativos garante a preponderância do Executivo, que prioriza o relacionamento com o Colégio de Líderes¹⁰ e a formação de acordos. As evidências apresentadas pelos autores mostram o comportamento cooperativo do Legislativo, indicando que o Executivo, na maioria das vezes, não necessita de negociações custosas e complexas para aprovar sua agenda. A previsão de um sistema com tendência à paralisia é empiricamente contestada pelos autores, que afirmam: “se há crise de governabilidade, é tempo de procurarmos outros suspeitos” (Figueiredo e Limongi, 1995, p.36).

As análises dos autores sobre os partidos políticos brasileiros demonstram “que a fragmentação partidária e o fato de o presidente não contar com o apoio de uma maioria sólida não impedem que as iniciativas do Executivo sejam aprovadas” (Figueiredo e Limongi, 1995, p.37) e que um nível significativo de disciplina parlamentar garante previsibilidade na tramitação de projetos importantes, não se evidenciando um quadro de indisciplina partidária, já que 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação do líder partidário (Figueiredo e Limongi, 1998). Os

¹⁰ O Colégio de Líderes, segundo o site da Câmara federal, é formado pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo. Entre outras, tem a atribuição de organizar a pauta das matérias que são levadas à votação em Plenário.

autores afirmam que a legislação eleitoral brasileira, de fato, pode oferecer fortes incentivos para que políticos priorizem a construção de uma base de apoio pessoal em vez de fortalecer a identificação partidária; contudo, a simples existência desses incentivos no sistema eleitoral não garante que eles sejam plenamente aproveitados. Ao tratar das coalizões partidárias, os autores concluem que parlamentares filiados a partidos formalmente vinculados ao governo votam com seus líderes e que um conflito entre partidos da mesma coalizão é raro (Figueiredo e Limongi, 2007). Dessa forma, demonstram que a aprovação dos projetos presidenciais é fruto do apoio sistemático e disciplinado de uma coalizão partidária, mas alertam para o perigo da existência de dois ou três partidos com bancadas relevantes, pois a percepção de sua força pode levá-los a desejar governar sozinhos, ameaçando o sucesso do presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, vale complementar com o estudo de Pereira e Mueller (2003), que utilizam a conexão entre duas correntes teóricas acerca da atuação dos partidos na arena política: a primeira defende um sistema descentralizado¹¹, no qual parlamentares teriam um comportamento individualista, priorizando as relações com suas bases eleitorais em detrimento da articulação por meio de partidos; já a segunda sustenta um sistema centralizado¹², no qual parlamentares estariam coesos com suas lideranças partidárias devido à preponderância política do chefe do executivo em relação aos parlamentares e à capacidade dos partidos políticos de garantir comportamentos cooperativos e resolver problemas coletivos. Pereira e Mueller (2003) defendem que:

Defendemos, alternativamente, que o sistema político brasileiro condensa essas duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais. De um lado, as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta), o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político. De outro lado, as regras internas do processo de decisão dentro do Congresso e os poderes constitucionais do presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros proporcionam grandes incentivos para a centralização desse mesmo sistema. Em outras palavras, as regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso.

Diante do exposto, os artigos analisados, desenvolvidos por Figueiredo e Limongi até 2007, demonstram que reformas institucionais para reduzir o número de partidos, aumentar o poder dos

¹¹ (Ames, 1995a; 1995b; 2001; Mainwaring, 1999; Mainwaring e Shugart, 1997; Mainwaring e Scully, 1995; Haggard, 1995; Haggard e Kaufman, 1992; Lamounier, 1989).

¹² (Figueiredo e Limongi, 1995; 1997; 1999; 2000a; 2000b; 2002; Amorim Neto e Santos, 2001; Amorim Neto, 2002; Pereira e Mueller, 2000).

líderes partidários e alterar o sistema eleitoral são desnecessárias quando o objetivo é garantir a governabilidade. Em 2017, em artigo sobre a crise e o debate institucional, os autores retomam as previsões negativas segundo as quais o presidencialismo de coalizão, baseado no arranjo institucional brasileiro, teria como consequência inevitável a crise. Oportunidade em que os autores apresentam diversos termos empregados ao presidencialismo de coalizão, tais como, barganha, negócios, presidencialismo de cooptação e patronagem, todos os termos envolvendo presidente, partidos, ministérios e parlamentares. Um ponto importante dessa pesquisa é a constatação de que a coalizão é partidária, ou seja, presidentes negociam com partidos e não com parlamentares individualmente. Contudo, evidenciam que, no discurso atual, o argumento sobre clientelismo e atraso institucional reforça a ideia de que o Executivo precisa “comprar” políticos para governar. Sobre essa última premissa, com base nos argumentos de Abranches (2001), os autores defendem que o problema não é institucional, mas social. Abranches (2001) afirma que o fisiologismo (ou clientelismo) é um padrão de relacionamento entre partidos e eleitores, e que, por isso, a cooptação entre partidos e o Executivo ocorreria mesmo sem coalizão. Ainda assim, independentemente de haver ou não fisiologismo nessas relações, é preciso considerar que políticos não visam apenas cargos, mas também votos, afinal, precisam ser eleitos (Figueiredo e Limongi, 2017). Quanto à coalizão como padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo, Figueiredo e Limongi (2017) destacam que “as políticas resultantes dos governos de coalizão são políticas de coalizão” e, por isso, os partidos devem ser levados em consideração quanto ao seu papel e influência. Ao analisar o governo Dilma, concluem que a crise seria mais um problema de habilidade de gestão do que decorrente das bases institucionais, afirmando que “a ‘cooperação’ entre os poderes teria se resumido a poucos períodos dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, repousando, em última análise, nas qualidades excepcionais desses líderes para manter o Congresso sob seu controle” (Figueiredo e Limongi, 2017).

A apreensão de Abranches (1988) sobre a fragmentação pode ser traduzida pela análise de Figueiredo e Limongi (2017), quando afirmam que o impeachment de Collor foi resultado de sua incapacidade de formar uma coalizão majoritária, enquanto o de Dilma teria sido motivado por seus excessos. Os autores também ressaltam o papel do presidente da Câmara como um dos atores centrais nas articulações políticas, além de reconhecerem que “não há sistema político que funcione sem que políticos façam escolhas, definam seus objetivos e estratégias para lidar com seus aliados e seus inimigos”.

A análise de Figueiredo e Limongi desafia a visão tradicional de que o presidencialismo de coalizão brasileiro é inerentemente disfuncional e instável. Os autores demonstram que o executivo possui forte controle sobre a agenda legislativa, especialmente por meio das medidas provisórias, da prerrogativa exclusiva sobre determinadas matérias e da influência exercida sobre o Colégio de Líderes no Congresso. Além disso, sua pesquisa empírica evidencia que a fragmentação partidária e a ausência de uma maioria sólida não impedem a aprovação das iniciativas do governo, pois a fidelidade partidária e a disciplina parlamentar garantem um nível considerável de previsibilidade na tramitação legislativa. Assim, argumentam que o presidencialismo de coalizão não depende de reformas institucionais profundas para assegurar governabilidade, mas sim de uma gestão política eficaz por parte do presidente e dos líderes partidários. Nesse sentido, enfatizam que a crise política não deve ser atribuída unicamente ao sistema institucional, mas também à dinâmica social e ao comportamento dos atores políticos. Também demonstram que a cooperação entre os poderes e a estabilidade das coalizões dependem das estratégias adotadas pelo presidente, e não apenas do desenho institucional. O caso do governo Dilma é apresentado como exemplo dessa lógica, em que a crise decorreu mais de falhas na articulação política do que de limitações estruturais do presidencialismo de coalizão. Fica reforçado, através desses argumentos, a importância do papel dos partidos na política brasileira, destacando que a governabilidade está atrelada à habilidade dos governantes em negociar e articular alianças, em vez de decorrer de uma suposta fragilidade do sistema político.

Outro trabalho de grande relevância para esta pesquisa é a recente obra de Carlos Pereira e Marcos André Melo, intitulada *"Por que a democracia brasileira não morreu?"*. A pesquisa adota uma abordagem cronológica, analisando diferentes períodos em sequência e evidenciando acontecimentos políticos importantes, padrões e transformações ao longo do tempo, o que possibilita uma análise aprofundada sobre o presidencialismo de coalizão, o relacionamento entre os Poderes e o papel das instituições. Além disso, aborda a resiliência da democracia brasileira diante das turbulências que marcaram a política nacional nos últimos anos, bem como das crises institucionais e políticas. Os autores argumentam que, apesar das ameaças populistas e das crises políticas, a democracia no Brasil resistiu graças às instituições sólidas e ao funcionamento do presidencialismo de coalizão. Ao investigarem como o sistema político brasileiro, frequentemente criticado por sua fragmentação partidária e alta dependência de acordos entre Executivo e Legislativo, foi capaz de se manter estável, Melo e Pereira (2024) rejeitam a visão de que a

democracia brasileira estaria à beira do colapso. Sustentam que o sistema de freios e contrapesos, a independência do Judiciário e a atuação do Congresso Nacional foram essenciais para conter avanços autoritários e preservar o funcionamento das instituições democráticas. Segundo os autores:

A narrativa rival - que desenvolvemos neste livro - entende que essa crise foi engendrada fundamentalmente por uma conjunção de eventos raros: choques econômicos e políticos que afetaram o equilíbrio institucional no período pós-Constituinte. A crise é então analisada não como um desdobramento teleológico de instituições defeituosas, mas como um jogo em que os atores interagem de modo estratégico e estão submetidos a choques que afetam a estrutura desse jogo. Uma interpretação mais otimista é a de que a crise se manifestaria, sim, por uma forte instabilidade institucional, mas esta se daria antes pelo fortalecimento das instituições - e não só das instituições de controle lato sensu -, e não por sua falência (Melo e Pereira, 2024).

Ao apresentarem uma visão alternativa que se posiciona “nem tanto ao céu, nem tanto à terra”, os autores admitem as disfuncionalidades do modelo constitucional, mas identificam outros fatores que influenciam a relação entre as instituições e que vão além do desenho institucional (Melo e Pereira, 2024). Nesse sentido, essa perspectiva se aproxima da análise de Figueiredo e Limongi (1995; 1998; 2007), que demonstram empiricamente que o presidencialismo de coalizão não é inerentemente disfuncional e sustentam que, embora o Executivo dependa de coalizões multipartidárias para governar, a disciplina partidária e os mecanismos regimentais do Congresso garantem previsibilidade e governabilidade. Assim como Melo e Pereira, Figueiredo e Limongi argumentam que a governabilidade não depende exclusivamente das regras institucionais, mas também do comportamento dos atores políticos e da gestão da coalizão.

Abranches (1988) cunhou o termo “presidencialismo de coalizão” para descrever a necessidade do presidente brasileiro de formar alianças a fim de garantir governabilidade. Embora reconheça as fragilidades do sistema, Abranches (2014) não apresenta uma visão totalmente negativa. Ele argumenta que o funcionamento do presidencialismo de coalizão depende da força agregadora da presidência e da capacidade de negociação do Executivo com o Legislativo. Essa posição ressoa com a de Melo e Pereira (2024), que admitem falhas no modelo, mas apontam que fatores políticos e conjunturais também influenciam a estabilidade governamental. Os autores afirmam ainda que as visões negativas tiveram seu grau de acerto à época, afinal o Brasil foi um dos pioneiros ao adotar o presidencialismo de coalizão. Melo e Pereira (2024) apontam as escolhas do PT ao montar e gerir suas coalizões como ponto central para explicar a crise política. A escolha de parceiros ideologicamente heterogêneos, a concentração de poder e recursos no partido

hegemônico, a má distribuição de poder dentro da coalizão e a prevalência de uma base distante da mediana ideológica do Legislativo estão entre os fatores apontados como propulsores da crise. Ao analisar empiricamente os dados, os autores identificam a predominância do partido do presidente nos cargos ministeriais e nos altos postos da burocracia, restando espaços reduzidos para os partidos aliados. Essa realidade gerou fissuras na coalizão, com os partidos membros passando a disputar cargos. Os autores também verificaram o não cumprimento, pelo Executivo, de emendas orçamentárias de autoria de parlamentares de partidos aliados, enquanto deputados do PT recebiam suas emendas. Assim, as ações presidenciais resultaram em um governo dividido, “quando as alianças que sustentam o Executivo e o Congresso têm preferências políticas muito diferentes” (Melo e Pereira, 2024, p.65).

Com base nos seguintes argumentos: a) o Executivo dispõe de duas abordagens principais para gerenciar o presidencialismo de coalizão, a primeira consiste em compartilhar efetivamente o poder com aliados, enquanto a segunda se baseia em concessões pontuais, como a liberação de emendas parlamentares em troca de apoio; e b) pesquisas indicam que essas estratégias não se complementam totalmente, funcionando como alternativas parciais entre si. É possível afirmar que, nos governos do PT, não foi adotada a estratégia mais eficiente para um cenário ideal, ou seja, a de distribuir poder aos aliados com maior afinidade ideológica enquanto se utilizam incentivos individuais para atrair e manter o apoio de parlamentares mais distantes politicamente. Essa configuração teve como consequência o aumento dos custos de governabilidade, que, segundo os dados apresentados por Melo e Pereira (2024), saltaram de 14 no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso para 69 no segundo governo de Lula, 75 no segundo governo de Dilma e 52 no governo de Bolsonaro¹³.

Outros dois tópicos importantes para essa pesquisa, apresentados por Melo e Pereira (2024), dizem respeito, primeiro, ao alto número de siglas no Parlamento e segundo, refere-se à atuação do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Embora não seja um fator diretamente atribuível à gestão presidencial e, apesar de não impedir a governabilidade (exemplificado pelos autores com o governo Temer), a elevada fragmentação partidária aumenta a dificuldade de manter o parlamento coeso. Essa realidade foi parcialmente mitigada pelas reformas de 2017 (Melo e

¹³ Dados produzidos pelos autores utilizando o Índice de Custo de Governabilidade (ICG) criado por Frederico Bertholini e Carlos Pereira na obra "Pagando o preço de governar: custos de gestão de coalizão no presidencialismo brasileiro". Revista de Administração Pública, v. 51, n. 4, jul.-ago. 2017.

Pereira, 2024), instituídas pela Emenda Constitucional nº 97, que determinou o fim das coligações proporcionais e restringiu o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, com base na performance eleitoral obtida por cada legenda. Tais mudanças enfraquecem partidos menores, pois, sem atingir as cláusulas de desempenho, perdem benefícios importantes para competir em igualdade de condições. Consequentemente, partidos maiores tendem a se fortalecer, já que passam a ocupar uma posição de vantagem na disputa eleitoral. Já em relação a presidência da Câmara, sendo vista como peça central na derrubada da presidenta Dilma, os governos do PT, diferentemente de Fernando Henrique Cardoso (FHC), não lograram êxito ao eleger aliados para a presidência da Câmara, e essa lacuna mostrou-se fatal quando um opositor assume o cargo mais importante do Legislativo Federal (Melo e Pereira, 2024). Três fatores foram decisivos para o sucesso de Cunha: sua capacidade de articulação, seus poderes institucionais e a distância entre preferência mediana da coalizão presidencial e a preferência mediana do plenário da Câmara dos Deputados, distância esta que, segundo os autores, manteve os maiores índices desde FHC até Bolsonaro.

A partir dessas análises, além dos dois tópicos acima, cabe destacar outros quatro pontos relevantes que também serão considerados na avaliação do relacionamento entre Executivo e Legislativo no âmbito municipal. O primeiro refere-se ao desalinhamento partidário apontado por Abranches (2021) como causa da crise nas coalizões. Esse desalinhamento não se confunde com a ausência de disciplina partidária discutida por Figueiredo e Limongi (1995; 1998; 2017). Para Abranches, a alternância de partidos no poder alterou o modelo de coalizão vivenciado nos últimos governos; já Figueiredo e Limongi demonstram que não há indisciplina parlamentar relevante, uma vez que os parlamentares tendem a seguir a orientação de seus partidos. Complementando o argumento de Abranches (2021) sobre o desalinhamento partidário, Melo e Pereira (2024) destacam a parceria e a transição de governo entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) como um exemplo de formação de governo que garantiu continuidade administrativa.

O segundo ponto é o consenso quanto à importância da força presidencial. Os autores analisados acima (Abranches, 2014; Figueiredo e Limongi, 1995; 1998; 2017; Silva, 2017; Melo e Pereira, 2024) destacam que o desempenho do presidente e as estratégias escolhidas são determinantes para a estabilidade da coalizão. Abranches (2014) argumenta que os efeitos da

fragmentação partidária podem ser mitigados pela força do presidente, que exerce um papel agregador. Ainda sobre a ideia do “presidente forte”, Figueiredo e Limongi (1995;1998; 2007) defendem que o chefe do Executivo, quando possui habilidade política, consegue aprovar suas agendas por meio de negociações com um Legislativo dominado por poucos parlamentares influentes. No entanto, sob outra perspectiva, Melo e Pereira (2024, p.23) observam que, “se a meta perseguida pelos defensores da representação proporcional era quebrar a hiperdominância histórica do Poder Executivo (o chamado ‘poder pessoal’ do presidente, que antes fora o imperador) e fortalecer o Legislativo, o objetivo foi amplamente atingido”. Esse argumento se fortalece ao longo da obra, quando os fatos analisados mostram que a falta de habilidade do presidente na gestão da coalizão pode revelar um Legislativo independente e com agendas próprias, nem sempre alinhadas aos interesses do Executivo. Nesse sentido, pesquisas anteriores sobre governos municipais (Regis, 1998; Couto, 1998; Pralon e Ferreira, 1998) já haviam identificado o fortalecimento constitucional do Legislativo, que passou a contar com maior capacidade decisória, como a possibilidade de modificar a Lei Orçamentária e a retirada de limitações como o decurso de prazo. Comparando os estudos de Figueiredo e Limongi com os dados apresentados por Melo e Pereira, percebe-se que, se no passado o Legislativo não utilizou seus poderes institucionais para confrontar ou negociar com o Executivo a ponto de romper coalizões e gerar crises, isso não significa que não possa fazê-lo quando considerar necessário para proteger seus interesses. Mesmo que essas decisões estejam concentradas e um pequeno grupo de parlamentares influentes, o legislativo mantém a capacidade de impor restrições ao governo caso julgue estratégico.

O terceiro ponto é a ausência de acordos públicos programáticos nas coalizões, destacada por Melo e Pereira (2024) como um dos fatores que comprometem o sucesso do Executivo ao gerir sua relação com o Legislativo por meio do compartilhamento de poder. Couto (1998), inspirado em Andrade (1998)¹⁴, elaborou um modelo ideal de interação entre os Poderes em contextos presidencialistas e propôs a figura da Coalizão Programática de Governo, caracterizada pela formação de uma bancada de sustentação do executivo no Parlamento a partir de um programa comumente aceito, do qual os parlamentares participaram ativamente na elaboração (Couto, 1998, p.47). Uma coalizão programática, portanto, asseguraria maior coerência nas decisões, alinhamento de interesses e participação efetiva dos atores politicamente relevantes. Em contrapartida, Melo e

¹⁴ O trabalho de Regis de Castro Andrade é abordado nesta pesquisa no subcapítulo: Revisão Bibliográfica Sobre a Relação Executivo-Legislativo no Âmbito Municipal Pós-1988.

Pereira (2024, p. 29) apontam que, na prática, “compartilhar o poder por meio de maior participação em ministérios ou cargos na burocracia, de concessões de políticas públicas ou pela implementação de transferências monetárias, utilizando emendas orçamentárias para obter apoio político, são instrumentos substitutos” ao estabelecimento de acordos programáticos. Importante mencionar que, construir uma coalizão programática de governo pressupõe um esforço para construir alianças no momento eleitoral, já que as propostas de governo devem ser apresentadas no registro de candidatura.

O quarto ponto refere-se à coexistência de estabilidade e instabilidade nos governos. Há convergência entre os autores analisados quanto ao entendimento de que, a longo prazo, o presidencialismo de coalizão e o desenho institucional brasileiros podem funcionar de forma estável. Para Figueiredo e Limongi (2017, p. 80), “a cooperação entre os poderes teria se resumido a poucos períodos do governo de FHC e de Lula, repousando, em última análise, nas qualidades excepcionais desses líderes para manter o Congresso sob seu controle”, e as crises pouco têm a ver com falhas no desenho institucional. Abranches (2014) também reconhece que a estabilidade, ainda que dependendo do poder de atração do presidente, esteve presente nos ciclos de coalizão observados nos governos Collor, FHC, Lula e Dilma. Já Melo e Pereira (2024) argumentam que a estabilidade institucional construída ao longo de quase quatro décadas foi abalada por uma “tempestade perfeita”, marcada por crise econômica e política. Para eles, seriam necessários apenas ajustes e reformas pontuais, e não mudanças estruturais, pois “o presidencialismo forte, combinado com multipartidarismo e instituições de controle independentes, tem gerado equilíbrio e estabilidade democrática” (Melo e Pereira, 2024, p. 52). Os autores complementam que a interrupção de um mandato presidencial, por meio do impeachment, é um fenômeno complexo com múltiplas causas, como crise econômica, do governo no Legislativo em decorrência da quebra de coalizão.

Cabe citar também duas pesquisas que conectam as relações entre Executivo e Legislativo e evidenciam como chefes do Executivo e parlamentares podem atuar com objetivos paroquiais, seja para formar coalizões, seja para preservar o poder. O primeiro trabalho, elaborado por Amorim e Santos (2003), utiliza a Teoria do Segredo Ineficiente; o segundo, desenvolvido por Grin e Lameirão (2019), aborda os conceitos de *overt policies* e *covert policies*. O estudo de Amorim e Santos (2003) emprega o Modelo do segredo Ineficiente (MSI) para analisar a atuação dos deputados federais no processo legislativo entre 1985 e 1999. A teoria, desenvolvida por Shugart e

Carey (1992), sustenta que os parlamentares têm objetivos predominantemente paroquiais, ou seja, apresentam propostas voltadas a interesses locais e individuais, e não a demandas de alcance nacional. Esse modelo parte de um cenário em que o Executivo detém fortes poderes legislativos e os líderes partidários são fracos. Um dos eixos centrais da pesquisa é a atuação partidária, uma vez que, segundo Amorim e Santos (2003), “o modelo pressupõe que os partidos nacionais são dominados por líderes locais, ou caciques, que por sua vez, controlam uma assembleia constituinte”. Os autores concluem que os partidos não exercem influência significativa na aprovação de leis e reconhecem que o MSI não modela adequadamente o papel dos partidos e da oposição. Eles defendem que estudos futuros sobre o comportamento parlamentar que adotem o modelo devem incorporar variáveis relacionadas à atuação partidária e a aspectos distributivistas. No estudo de Grin e Lameirão (2019), a teoria é aplicada para explicar a criação das subprefeituras nos governos municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro. Ainda que o tema seja tratado em subcapítulo específico, sua análise já contribui para identificar atores políticos relevantes na arena carioca. Os autores classificam como *overt policy* o anúncio público da implantação das subprefeituras e como *covert policy* a utilização dessas estruturas como moeda de troca na negociação com vereadores. Assim, demonstram que atores políticos podem recorrer tanto a coalizões quanto a políticas públicas como instrumentos para manutenção do poder.

Importante mencionar também a abordagem funcionalista do Parlamento, que classifica sua atuação em relação ao Executivo como ativa, reativa ou carimbadora. A atuação ativa ocorre quando o Legislativo assume a iniciativa no processo decisório, sendo ator fundamental na implementação dos programas governamentais. A atuação reativa caracteriza-se pela delegação legislativa das proposições mais importantes, priorizando a agenda do Executivo, ainda que mantenha as atividades fiscalizadoras. Já a atuação carimbadora ocorre quando as matérias de interesse do governo são aprovadas quase automaticamente, evidenciando o domínio do Executivo sobre o Legislativo (Santos e Almeida, 2011, p.20). Santos e Almeida relatam ainda a pesquisa de Amorim e Santos que analisou duas mil leis aprovadas entre 1985 e 1999, identificando que a Câmara dos Deputados foi responsável pela iniciativa de apenas 336 delas, concluindo, portanto, que o Poder Legislativo Federal apresentou perfil predominantemente reativo no período estudado (Santos e Almeida, 2011, p.21)¹⁵. Embora a teoria tenha sido amplamente utilizada na análise do

¹⁵ AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano (2003), “O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros” Dados, vol. 46, nº 1, PP. 5-38.

funcionamento do Legislativo, em muitos contextos ela perdeu força, principalmente porque simplifica excessivamente a relação entre os Poderes. Diferentes partidos e grupos políticos dentro do Parlamento podem adotar posturas variadas conforme o tema em discussão: um mesmo Legislativo pode ser reativo em questões orçamentárias, ativo em políticas sociais e carimbador em medidas de urgência enviadas pelo Executivo. A relação entre Executivo e Legislativo, portanto, é mais complexa e marcada por negociações constantes, exigindo abordagens analíticas mais detalhadas para compreender plenamente os mecanismos de governabilidade.

A análise da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil evidencia que o presidencialismo de coalizão, longe de ser um modelo estático, é um arranjo político-institucional em constante adaptação, moldados por fatores históricos, conjunturais e estratégicos. A teoria formulada por Sérgio Abranches, posteriormente atualizada, ofereceu a base conceitual para compreender a necessidade de amplas alianças partidárias como elemento central da governabilidade. Trabalhos posteriores, como os de Figueiredo e Limongi, desafiaram a leitura predominantemente negativa do modelo, destacando o papel da disciplina partidária, da força presidencial e dos mecanismos regimentais na manutenção da estabilidade política. Contribuições mais recentes, como as de Melo e Pereira, aprofundaram essa discussão ao enfatizar que as crises políticas não podem ser atribuídas exclusivamente ao desenho institucional, mas também às escolhas estratégicas de formação e gestão de coalizões, bem como às condições econômicas e ao contexto político mais amplo. O estudo de casos específicos, como os governos do PT e a atuação de figuras centrais no Legislativo, demonstra que a governabilidade é um processo altamente dependente da articulação política, da distribuição de poder e da capacidade de alinhar preferências entre os atores relevantes. Adicionalmente, abordagens complementares, como o Modelo do Segredo Ineficiente, as análises sobre *overt* e *covert policies* e a tipologia funcionalista do Parlamento, contribuem para evidenciar que a relação entre os Poderes não pode ser reduzida a categorias rígidas. Ela é marcada por negociações constantes, estratégias explícitas e implícitas, disputas por recursos e cargos, e pela busca de preservação do poder político.

Portanto, a literatura revisada revela que o presidencialismo brasileiro não resulta apenas das regras institucionais, mas da interação complexa entre instituições, partidos e lideranças políticas. Essa constatação permite compreender que nessa relação as instituições oferecem o arcabouço

formal, mas o comportamento dos atores e as circunstâncias políticas definem, em última instância, como se dará essa relação Executivo-Legislativo. Essa leitura é fundamental para a análise do contexto municipal, onde estruturas semelhantes operam em escala reduzida, mas sob dinâmicas políticas e sociais próprias, que influenciam diretamente a governabilidade local.

2.3 Relação Executivo-Legislativo no Âmbito Municipal Pós-1988

No tópico anterior foi abordado como a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil é um dos temas centrais da análise política, amplamente discutida na literatura acadêmica sobre governabilidade, coalizão partidária e dinâmica decisória. Os estudos analisados sobre essa relação em âmbito nacional revelam uma realidade complexa, em que a governabilidade depende de fatores institucionais, da dinâmica partidária e das estratégias presidenciais. Enquanto alguns autores enfatizam a funcionalidade do sistema, outros apontam suas limitações e desafios. Os estudos indicam tanto a centralidade do Executivo como ator principal na gerência da coalizão (Figueiredo e Limongi, 1999; Abranches, 1988; Silva, 2017), quanto a atuação estratégica do Legislativo quando necessário (Melo e Pereira, 2024). Esses fenômenos são explicados pelo desenho institucional, que confere poderes tanto ao Executivo quanto ao Legislativo, pela necessidade de coalizão para governar e por fatores políticos e econômicos. Se, no âmbito nacional, essas dinâmicas se manifestam dessa forma, como ocorrem no nível municipal? Responder a essa pergunta permitirá aprofundar o entendimento sobre o funcionamento da interação dos poderes locais.

Antes de avançar, é importante destacar que o estudo da relação entre Executivo e Legislativo no nível local enfrenta limitações teóricas consideráveis. A escassez de material empírico suficiente para fundamentar uma teoria (Souza, 2012) e a prevalência de estudos de caso difíceis de serem generalizados (Rocha, 2021), são alguns dos principais entraves. Soma-se isso a dimensão continental do Brasil, com 5.570 municípios (Censo 2022), cada um com sua própria Lei Orgânica, responsável por regular a relação entre Legislativo e Executivo e com seus próprios Regimentos Internos, responsáveis pelos mecanismos institucionais legislativos. Por esse motivo, a literatura sobre a interação entre prefeitos e vereadores é fragmentada e carece de evidências empíricas robustas que apontem um padrão recorrente de interação entre esses atores políticos. O trabalho de Barcellos (2014) contribui para reforçar essa constatação. Ao realizar, em 2012, um

levantamento nacional em bancos¹⁶ de teses, dissertações e outras instituições¹⁷ de pesquisas sobre Câmaras Municipais, o autor encontrou sessenta e um trabalhos distribuídos nas seguintes temáticas: abordagem histórica (12), perspectiva dos atores (7), políticas públicas (7), Câmara Municipal de Porto Alegre (11), processo legislativo municipal (6), conjuntura política (11) e outros (7, abrangendo comunicação, religiosidade e gênero). O panorama geral indica que predominam estudos de caso, e que, nos trabalhos que tratam das relações entre os poderes locais, a perspectiva legislativa é a mais frequente.

Rocha (2021), ao realizar um panorama dos estudos sobre a relação Executivo-Legislativo em âmbito local, enfatiza que as questões giram em torno de três possibilidades:

(1) o prefeito prioriza a negociação individual com os vereadores versus o prefeito prioriza a negociação com o bloco de vereadores, valendo-se da mediação de lideranças partidárias; (2) a negociação envolve concessão de cargos na administração municipal em troca do voto favorável dos vereadores na Câmara, com mediação das lideranças partidárias, versus a negociação que atende a demandas particulares dos vereadores, sem coordenação partidária; (3) as negociações entre prefeitos e vereadores ocorrem antes da eleição, já na montagem das chapas (nominatas) versus negociações que se dão, sobretudo, após a definição do resultado eleitoral, na formação da coalizão de apoio ao prefeito, com a incorporação de novos atores à base (Rocha, 2021, p.193).

A autora afirma que não há evidências que indiquem que as opções apresentadas se excluam mutuamente. Um prefeito, ao longo de sua administração, pode variar suas abordagens e utilizar recursos, podendo até mesmo combiná-los conforme as circunstâncias exigirem.

Nesse sentido, cabe abordar os estudos complementares de Andrade (1998) e Couto (1998), ambos presentes na coletânea organizada por Regis de Castro Andrade, intitulada *Processo de Governo no Município e no Estado*. Andrade (1998) inaugura uma agenda de pesquisas voltada a identificar padrões no relacionamento entre Executivo e Legislativo em âmbito subnacional e a elaborar uma teoria explicativa desses padrões. Para isso, o autor propõe dois modelos de estratégia do Executivo na relação com o Legislativo: (1) Negociação Pontual - liberação de recursos orçamentários em troca de vantagens; (2) Coalizão Fisiológica de Governo - quando parlamentares se abstém de utilizar sistematicamente seus poderes institucionais em troca de cargos. Essas

¹⁶ Bancos utilizados: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e no banco da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

¹⁷ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL), da Universidade de São Paulo (USP) e do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), entre outros.

estratégias podem gerar processos de cooperação competitiva ou de competição não cooperativa. Além disso, Andrade (1998) demonstra que parâmetros institucionais, como eleições competitivas, restrições partidárias tênues e grande latitude decisória do Executivo na execução orçamentária, bem como a opinião pública e atuação de lobbies, estão entrelaçadas nas estratégias de governo e no processo decisório. Para desenvolver sua teoria, Andrade (1998) toma como objeto de pesquisa os governos municipais de Erundina e Maluf e, no âmbito estadual, os governos de Quêrcia e Fleury. A teoria de Andrade (1998) é refutada por Souza (2012), que questiona a conclusão de que a negociação pontual geraria decisões de maior qualidade. Para Souza, não há evidências empíricas suficientes que sustentem tal afirmação. Couto (1998), por sua vez, aprimora o modelo de Andrade e determina como padrões de interação entre os dois Poderes: (1) Coalizão - que pode ter caráter programático (Coalizão Programática de Governo - CPG) ou fisiológico (Coalizão Fisiológica de Governo - CFG); (2) Negociação Pontual (NP) - que pode ser sem conteúdo ou alocativa/fisiológica; (3) Oposição Rígida - motivada por diferenças programáticas irreduzíveis ou pela ausência reiterada de barganha alocativa/fisiológica. Couto (1998) classifica a CPG como a coalizão formada por uma bancada parlamentar de apoio ao Executivo baseada em conteúdo programático comum.¹⁸ Já a CFG ocorre quando o apoio se dá mediante transferência de recursos, independentemente de um conteúdo programático. Na NP, não há formação de coalizão, mas o governo negocia apoio oferecendo benefícios a setores ou regiões prioritárias para o legislador. O autor observa que a barganha alocativa, tanto na CFG quanto na NP alocativa, não é abundante e que é necessário avaliar seu custo-benefício até o limite de não comprometer as pretensões do governo. Já as duas modalidades de oposição rígida, representam a impossibilidade de negociação. Esses padrões podem ocorrer em um cenário majoritário, quando o Executivo dispõe de uma bancada coesa e numericamente suficiente para governar, ou em um cenário consensual, quando não possui maioria no parlamento e precisa buscar negociações.

Quanto à formação de coalizões, Souza (2012), ao analisar as eleições proporcionais e majoritárias de 2008 no Estado do Rio de Janeiro, verificou que o Executivo obteve sucesso em formar maiorias no Parlamento em 80,23%. Assim, o cenário de caos baseado em um governo de minorias não poderia ser generalizado. A partir desses dados, o autor conclui que as soluções de conflitos apresentadas por Andrade (1998) e Couto (1998), restritas à Negociação Pontual ou à

¹⁸ Tema discutido por Melo e Pereira (2024) como pressuposto de uma coalizão mais estável.

Coalizão Fisiológica de Governo¹⁹, devem ser problematizadas, incorporando aspectos eleitorais e as especificidades do poder local. O aspecto central a ser ressaltado aqui não diz respeito às qualidades das decisões em si, mas à constatação de que os trabalhos de Couto e Andrade evidenciam a distância entre o desenho institucional e a realidade política. Nesse sentido, tanto as análises em nível nacional (apresentadas no subcapítulo anterior) quanto aquelas em nível subnacional revelam um fio condutor comum: a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil não acontece apenas através das regras formais, mas também através de práticas informais de negociação política, tais como barganhas, alianças e articulações estratégicas.

Quanto ao comportamento dos parlamentares, já foi demonstrado nos estudos sobre o Parlamento Federal que, apesar da centralidade e força do Executivo, o Legislativo também é capaz de utilizar suas competências institucionais e fazer prevalecer sua vontade (Melo e Pereira, 2024; Figueiredo e Limongi, 2017). A capacidade do chefe do Executivo em gerir a coalizão é essencial para a coesão parlamentar. No âmbito municipal, a pesquisa de Rocha (2021) sobre a tendência governista²⁰ de vereadores em municípios de Minas Gerais contribui para esse debate. O estudo de Rocha (2021) é baseado em dados de opinião, considerando o governismo como a propensão dos parlamentares a apoiar o Executivo, endossando suas propostas e relegando a segundo plano o papel de fiscalização. Os resultados indicam que o governismo municipal não é tão predominante quanto sugere parte da literatura sobre o tema. Embora uma parcela significativa dos vereadores se declare governista (54,2%), há uma proporção expressiva de oposicionistas (34,7%) e independentes (11,2%). Esses números sugerem que existe espaço para a atuação independente e para o exercício efetivo da fiscalização por parte das câmaras municipais. A pesquisa também revela que a adesão é mais comum entre vereadores cujos partidos integraram a coligação eleitoral do prefeito eleito, reforçando a importância das alianças formadas antes do pleito. Outro achado relevante é que a relação entre Executivo e Legislativo varia conforme o porte do município: em cidades pequenas, os vereadores tendem a depender mais dos recursos do Executivo, favorecendo o alinhamento governista; já em municípios maiores, a competição política é mais intensa, estimulando a

¹⁹ Ver o cenário encontrado no capítulo sobre o Rio de Janeiro desta pesquisa.

²⁰ Segundo a autora: o termo “governismo” e seus usos na ciência política brasileira. O termo já foi mobilizado em diferentes ocasiões para se referir, principalmente: (1) à tendência dos prefeitos e elites locais de se alinharem aos governos de plantão (especialmente no plano nacional) como forma de assegurar acesso aos recursos do Estado e alimentar a clientela local; e (2) à tendência dos membros do Legislativo de aderirem ao governo de ocasião, posicionando-se de forma mais vantajosa para acessar recursos cruciais para a sua sobrevivência política. No segundo caso, o governismo desempenharia um papel central na formação de maiorias de governo, sendo responsável pelo enfraquecimento das oposições no Legislativo (Rocha, 2021).

existência de grupos oposicionistas mais robustos. Rocha (2021) também questiona a visão tradicional de fraqueza das câmaras municipais e de falta de autonomia dos vereadores. Embora o Executivo exerça influência considerável sobre o Legislativo, os dados indicam que não há subordinação absoluta e que, em diversas situações, os vereadores mantêm espaço para fiscalizar e defender interesses locais. As conclusões do estudo dialogam com os achados de Souza (2012) sobre a alta taxa de formação de maiorias no parlamento municipal de 2008.

No que se refere ao desenho institucional, Rocha (2021) e Cintra (2007) observam que, como a Constituição Federal de 1988 não detalha as competências do prefeito, e dada a escassez de estudos sobre a organização municipal, é necessária a análise das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas (L.O.) para compreender a distribuição normativa das atribuições entre Executivo e Legislativo. Nesse sentido, destaca-se o trabalho de Souza (2012), que examinou as L.O. dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, identificando seis dimensões que regulam a relação entre os Poderes: (1) Poder de Veto²¹ - previsto nas L.O., em geral seguindo os termos da Constituição Federal; (2) Pedido de Urgência - prerrogativa concedida em todas as L.O. aos prefeitos; (3) Prazo de Votação do Orçamento - geralmente segue a CF/88 e, quando inovam, restringem a atuação do Legislativo²²; (4) Possibilidade de Medidas Provisórias - não prevista na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, mas autorizadas por 27 L.O., contrariando decisão do STF²³; (5) Critérios para Instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI)²⁴ - prerrogativa previstas em todas as L.O., com maioria seguindo a CF/88, embora cinco municípios adotem percentuais diferenciados²⁵;

²¹ Segundo o autor “o veto é parte da arena legislativa, pois o percurso de um projeto não se finaliza com a sua aprovação no plenário, sua efetiva entrada em vigor carece da apreciação do Executivo que pode sancioná-lo e em seguida promulgá-lo, ou então vetá-lo” (Souza, 2012, p. 63).

²² O Município do Rio de Janeiro determina sessenta dias para a Câmara analisar o orçamento (art. 97 da L.O.). Prazo menor que a do Congresso Nacional, que possui noventa e três dias.

²³ O município do Rio de Janeiro não menciona a Medida Provisória em sua Lei Orgânica.

²⁴ A instauração de (C.P.I.) foi regulamentada pelo artigo 58, §3.º da Constituição Federal que concede a elas poderes de investigação “próprios da autoridade judiciária”. Assim, uma (C.P.I.) pode convocar testemunhas, requisitar documentos, realizar buscas e apreensões, e até quebrar sigilo de dados, inclusive bancários. Muito embora não figure entre suas competências o julgamento, a condenação e a punição dos infratores investigados (Souza, 2012, p.71).

²⁵ O Rio de Janeiro segue a CF/88 na integralidade do texto, exigindo um terço de aprovação dos parlamentares para abertura da CPI.

(6) Condições de Convocação de Plebiscito²⁶ - única dimensão e que a maioria dos municípios não segue integralmente a CF/88, havendo casos em que a Possibilidade sequer é prevista²⁷.

Importante salientar que o estudo verifica a falta de zelo na formulação de algumas Leis Orgânicas (L.O.). Erros de ortografia, tópicos irresponsáveis e previsão de medidas que contrariam o Supremo Tribunal Federal (STF) são alguns exemplos que reforçam a ideia de despreparo das burocracias locais (Souza, 2012). Ademais, no que tange às dimensões analisadas, observa-se a previsão de condições jurídicas e institucionais nos moldes federais. Souza (2012) afirma que, sob o ponto de vista institucional, as condições não variam de acordo com o tamanho do município. Uma importante constatação deste estudo sobre o Município do Rio de Janeiro, recorte geográfico que será utilizado posteriormente nesta pesquisa, revela que:

Sem dúvida, a Lei Orgânica da cidade carioca é um texto que apresenta uma formulação tecnicamente bem elaborada, não foram encontrados erros que mereçam menção e trata-se de um documento muito mais amplo que os demais. Seu texto é mais extenso que a própria constituição estadual e o número de emendas – muito raras nas demais L.O. – revela que os trabalhos legislativos promoveram constante revisão e aperfeiçoamento do texto (Souza, 2012, p.76).

Outros autores analisam a dinâmica relacional desses poderes municipais por meio da produção legislativa (Teixeira, 2000; Jofre, 2003; D'Ávila Filho et al., 2004; Caetano, 2004, 2005; D'Ávila, 2011; Silva, 2014). Esses estudos têm em comum o foco na produção legislativa como ferramenta de análise da relação entre Executivo e Legislativo no âmbito municipal. Em vez de observar apenas a estrutura institucional ou os aspectos formais da governabilidade, esses autores buscam entender como o Legislativo municipal funciona na prática, por meio das proposições, aprovações e vetos de leis. Dessa forma, evidenciam que a dinâmica institucional, a governabilidade e a autonomia do Legislativo podem ser compreendidas a partir do volume de interação política que vão desde a cooperação até a submissão ao Executivo.

O estudo de Bruno Caetano sobre a relação entre Executivo e Legislativo no Município de São Paulo adota um enfoque institucionalista, considerando dois modelos teóricos principais: o distributivista e o partidário. O primeiro modelo enfatiza o individualismo dos parlamentares, que

²⁶ O recurso do plebiscito é um instrumento de democracia direta que tende a estimular o debate a respeito de temas de interesse coletivo sendo, muitas vezes, capaz de mobilizar a sociedade em torno de discussões públicas (Souza, 2012, p.74).

²⁷ No caso do Município do Rio, o art. 81 da L.O. prevê a proposição mediante um terço dos Vereadores ou de cinco por cento dos eleitores do Município e com aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

buscam benefícios diretos para seus redutos eleitorais e, “em última análise, o modelo distributivista procura explicar como as minorias governam” (Caetano, 2004, p.103). Já o segundo modelo argumenta que as regras legislativas fazem com que a organização partidária seja o principal fator que estrutura a ação legislativa, com capacidade de designar membros de comissões e controlar a agenda legislativa. No que tange à atuação dos partidos, alguns trabalhos enfatizam sua centralidade no poder decisório do Parlamento Federal, seja na orientação por parte de seus líderes (Figueiredo e Limongi, 1995; 2007; 2017), seja ao identificar o desalinhamento partidário como fator desestruturante de coalizão (Abranches, 2021). A hipótese de Caetano está ligada à abordagem partidária de relacionamento entre os poderes, segundo a qual a formação de uma coalizão garante forte preponderância do Executivo na formulação e aprovação da agenda dos trabalhos legislativos. Caetano (2004) também realizou uma análise empírica da produção legislativa da Câmara Municipal de São Paulo entre 2001 e 2004. Os principais indicadores utilizados no estudo incluíram: proporção de objetos aprovados por origem (Executivo ou Legislativo); proporção de projetos vetados e derrubadas de vetos; tempo médio de tramitação dos projetos de lei; uso de mecanismos de urgência; e, índices de coesão partidária e fidelidade ao governo nas votações nominais. A análise dos dados revela forte preponderância do Executivo na definição da agenda legislativa municipal. O prefeito utiliza diversas ferramentas institucionais para influenciar o Legislativo, como a prerrogativa de urgência da tramitação de projetos, a nomeação de secretários e subprefeitos e a capacidade de vetar projetos aprovados pelo Legislativo. Os resultados mostram que 99,5% dos projetos de autoria do Executivo foram aprovados sem modificações substanciais, 50% dos projetos de iniciativa dos vereadores foram vetados pelo prefeito e apenas 2,2% dos vetos do Executivo foram derrubados pelo Legislativo. Esses números indicam que a Câmara Municipal não funciona como uma instância de veto às decisões do Executivo, mas sim como um órgão amplamente alinhado às diretrizes do prefeito. A organização interna da Câmara também reforça essa tendência, pois a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes são dominados por vereadores governistas, que controlam a tramitação dos projetos e garantem a aprovação das pautas do Executivo.

Por outro lado, Joffre Neto adota a abordagem distributivista, destacando que as Câmaras Municipais, apesar de serem instâncias fundamentais do governo local, frequentemente não exercem seu papel de forma plena. Em vez de atuar como órgãos independentes e fiscalizadores do Executivo, muitas vezes os vereadores buscam vantagens pessoais, utilizando o mandato para obter

benefícios políticos e eleitorais (Neto, 2003). O estudo aponta que o Legislativo municipal se tornou, em grande parte, um homologador das decisões do Executivo, resultando na concentração de poder nas mãos dos prefeitos. Para o autor, o sistema eleitoral e partidário, a baixa qualificação educacional dos vereadores, as condições socioeconômicas dos municípios e o próprio modelo de governo adotado no Brasil são as causas desse comportamento distributivista. O autor examina as leis propostas e aprovadas em municípios de pequeno e médio porte, verificando a origem das proposições (se do Executivo ou do Legislativo) e o teor das normas aprovadas, além de analisar o papel do vereador segundo suas próprias concepções. O estudo conclui que há um padrão de subordinação do Legislativo ao Executivo nos municípios brasileiros, especialmente nas cidades de pequeno e médio porte.

Outro estudo, no mesmo sentido de Caetano (2004) e Neto (2003), foi realizado por Paulo D'Ávila, Paulo Lima e Vladimyr Jorge. Os autores investigam a dinâmica político-legislativa da Câmara Municipal do Rio de Janeiro a partir da análise das proposições legislativas, com especial enfoque no mecanismo das indicações. Eles examinam a relação entre o Legislativo e o Executivo municipal, destacando o papel dos vereadores como intermediário de interesses entre a população e o governo. A pesquisa parte da premissa de que as Câmaras Municipais, ao contrário do que argumentam estudos que as caracterizam como instituições fracas e subservientes ao Executivo, possuem uma função legítima de intermediação de interesses. O trabalho analisa as indicações parlamentares, instrumento legislativo utilizado pelos vereadores para solicitar ações e serviços do Executivo municipal, como obras públicas, iluminação, manutenção de vias e saneamento básico. O estudo revela que as indicações legislativas não são apenas práticas clientelistas, mas também um mecanismo legítimo de representação política, especialmente em contextos de baixa efetividade da administração pública. Entre as principais conclusões, destacam-se: a concentração de indicações em poucos vereadores (apesar de ser um recurso amplamente utilizado, apenas quatro vereadores foram responsáveis por mais da metade das indicações registrada); a disputa pela autoria das indicações (as atas das sessões legislativas mostram intensa competição entre vereadores para reivindicar a autoria das proposições); o papel do Executivo na distribuição de recursos (o atendimento às indicações depende diretamente da relação do vereador com o prefeito); e a intermediação de interesses (a pesquisa sugere que essa prática faz parte da estratégia eleitoral dos vereadores).

Os estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo no nível municipal, assim como no nível nacional, revelam uma dinâmica complexa, em que diferentes abordagens e metodologias resultam em interpretações diversas sobre o funcionamento do sistema político local. Há consenso quanto à centralidade do Executivo na agenda legislativa e nesse aspecto prefeitos e presidentes se assemelham, mas a forma como essa realidade é exposta variam de acordo com a perspectiva analítica adotada. Os autores reconhecem que o Legislativo municipal, em grande medida, opera dentro de uma lógica de vinculação ao Executivo, seja pela necessidade de formar coalizões, seja pela associação institucional ou pela articulação política. Caetano (2004) e Joffre Neto (2003) destacam que os prefeitos exercem forte controle sobre o processo legislativo, valendo-se de prerrogativas institucionais, como a iniciativa de leis e o poder de veto, para influenciar a produção normativa. Rocha (2021), ao analisar dados sobre o governismo em Minas Gerais, confirma a predominância de um Legislativo alinhado ao Executivo, embora ressalte a existência de espaços para oposição e fiscalização. Nessa mesma direção, Souza (2012) demonstra que a formação de coalizões majoritárias é regra nos municípios do Rio de Janeiro, o que impede caracterizar o processo como caótico ou marcado por governos de minoria.

As divergências, contudo, residem na interpretação dessa vinculação. Caetano (2004) e Figueiredo e Limongi (1995, 2007, 2017) defendem que a governabilidade resulta da ação estratégica dos partidos e das regras institucionais, sendo a formação de coalizões governistas um fator decisivo para o controle da agenda. Já Joffre Neto (2003) adota uma perspectiva distributivista, enfatizando que os vereadores atuam menos como agentes programáticos e mais dentro de uma lógica clientelista, buscando benefícios individuais para suas bases. D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2011), por sua vez, contestam essa visão, sugerindo que a intermediação de interesses via indicações legislativas pode ser compreendida como um mecanismo legítimo de representação, sobretudo em contextos de prestação deficitária de serviços públicos.

Outro ponto de distinção é o papel dos partidos. Enquanto Caetano (2004) atribui centralidade às lideranças partidárias na organização legislativa e na formação de coalizões, Joffre Neto (2003) argumenta que a fragmentação partidária e a fragilidade institucional das câmaras municipais reforçam um Legislativo desorganizado e pouco autônomo. Rocha (2021) e Souza (2012), com base em evidências empíricas, mostram que, mesmo em municípios dependentes de coalizões, há variações no grau de autonomia dos vereadores e no padrão de interação com o

Executivo. Quanto ao impacto da produção legislativa, as interpretações também divergem. Caetano (2004) demonstra que, na Câmara Municipal de São Paulo, a produção normativa é amplamente controlada pelo prefeito, enquanto D'Ávila et al. (2011) sugerem que as indicações legislativas podem constituir um meio legítimo de ação parlamentar, não necessariamente um sinal de submissão. Essa diferença decorre de metodologias distintas: Caetano foca na tramitação de leis, nos vetos e nas aprovações de projetos, ao passo que D'Ávila Filho e seus coautores analisam as indicações como instrumentos de mediação política.

Em síntese, a relação Executivo–Legislativo nos municípios é condicionada por múltiplos fatores e diferentes perspectivas capazes de evidenciar que o relacionamento entre prefeitos e vereadores não se reduz a um único modelo, devendo ser compreendido como um arranjo flexível, moldado pelas condições políticas e institucionais específicas de cada município.

3 - RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

No capítulo anterior, esta pesquisa buscou compreender as bases teóricas e institucionais que estruturam a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil. Inicialmente foi apresentada a Constituição Federal de 1988, destacando-se como o desenho institucional moldou as interações políticas, garantindo prerrogativas ao Executivo, mas também ampliando os poderes institucionais do Legislativo. Em seguida, foram analisadas as principais teorias e abordagens sobre a relação entre Presidente e Congresso Nacional pós-88, com destaque para o conceito do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; 2014; 2021), os estudos de Figueiredo e Limongi sobre disciplina partidária, centralização regimental e controle de agenda, bem como as contribuições de Melo e Pereira (2024) acerca da resiliência democrática e da importância da gestão política para a manutenção da governabilidade. Esses debates revelaram que, no plano nacional, a relação Executivo-Legislativo combina elementos de cooperação e conflito, em grande parte mediados pela força presidencial, pela articulação partidária e pelas condições institucionais vigentes. Posteriormente, a análise deslocou-se para o nível municipal, discutindo como prefeitos e vereadores interagem no cotidiano político. A literatura revelou diferentes padrões de relacionamento, ora pautados pela negociação pontual e pela troca de recursos, ora pela formação de coalizões de apoio mais ou menos estáveis (Andrade, 1998; Couto, 1998; Souza, 2012; Rocha,

2021). Também se destacou a centralidade do Executivo na definição da agenda legislativa local, mas sem eliminar a capacidade fiscalizatória e de negociação do Legislativo, que pode assumir papéis distintos conforme o porte do município, a composição partidária e a dinâmica eleitoral.

Esse percurso permitiu identificar convergências e divergências entre os estudos, além de evidenciar que a realidade municipal, apesar de inspirada pelo modelo nacional, apresenta particularidades próprias. A cidade do Rio de Janeiro, objeto deste capítulo, constitui um caso de grande relevância para essa análise. Sua Lei Orgânica é considerada tecnicamente mais elaborada do que a média dos municípios do seu estado (Souza, 2012) e sua Câmara Municipal ocupa papel central nas disputa políticas locais, combinando elementos do presidencialismo de coalizão com dinâmicas específicas de representação e negociação (D'Ávila et al., 2011).

Assim, esta etapa volta-se à relação entre Executivo e Legislativo na cidade do Rio de Janeiro, buscando compreender como se estruturam essas interações entre prefeito e os vereadores, bem como quais características emergem no cenário político carioca. Para isso, este capítulo está dividido em três tópicos: o primeiro analisa o desenho institucional carioca; o segundo, a coalizão de governo e estratégias de controle; e, por fim, o terceiro tópico trata das subprefeituras e de seu papel na arena política carioca.

3.1 - Quanto ao desenho institucional

a. Lei Orgânica e Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

A análise do desenho institucional da Câmara Municipal do Rio de Janeiro parte da observação de sua Lei orgânica e de seu Regimento Interno, entendidas como os principais instrumentos normativos que regulam a relação entre Executivo e Legislativo no plano local. esses dispositivos não apenas delimitam competências e prerrogativas dos vereadores, como também estabelecem mecanismos que podem reforçar ou restringir a autonomia do Legislativo frente ao Executivo. A literatura especializada, como a de Souza (2012), evidencia que as Leis Orgânicas Municipais desempenham papel fundamental na definição da capacidade de atuação das Câmaras, destaca como a estrutura normativa pode ampliar ou restringir a atuação dos vereadores e, através do seu estudo, foi possível identificar que a Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro segue os parâmetros da Constituição Federal. Ao falar sobre Regimento Interno, estudos de Figueiredo e Limongi (1995; 2007; 2017), demonstram como regras regimentais e institucionais moldam as condições de governabilidade e, consequentemente, como se materializa a relação entre esses

poderes. No plano local, o Regimento Interno define as prerrogativas dos vereadores, incluindo seus poderes dentro do Legislativo e seus limites na formulação e fiscalização de políticas públicas, revelando não apenas a dinâmica institucional local, mas também permitindo compreender os mecanismos que estruturam a atuação parlamentar.

Nesse sentido, a análise aqui proposta, e exposta abaixo, busca identificar em que medida o regimento carioca confere ao prefeito instrumentos de controle sobre a agenda legislativa, quais são os mecanismos efetivos de fiscalização disponíveis aos vereadores, de que forma a organização interna concentra poder político e de que forma estão dispostas as regras de vetos e obstruções legislativas.

Quanto à previsão de controle do Executivo sobre a agenda do Legislativo, o artigo 224 estabelece que o Prefeito detém a iniciativa privativa para a proposição de diversas matérias essenciais, incluindo a criação e extinção de cargos, alterações na estrutura administrativa e aumento de despesas e diretrizes orçamentárias. Essa prerrogativa reforça o poder do Executivo ao limitar a capacidade de iniciativa legislativa dos vereadores em questões estruturais e financeiras e reforça a leitura institucionalista de que o Executivo possui posição privilegiada no processo legislativo. Além disso, o artigo 227 permite ao Prefeito solicitar urgência na tramitação de projetos de sua iniciativa, estabelecendo um prazo de quarenta e cinco dias para que a Câmara se manifeste. Caso contrário, a matéria sobrestará as demais deliberações, forçando sua votação prioritária. Essa regra impõe um ritmo acelerado para propostas do Executivo, favorecendo sua capacidade de influenciar diretamente a pauta legislativa e forçar a apreciação prioritária das suas matérias, mesmo que existam temas de maior relevância para o Legislativo.

Quanto aos instrumentos de fiscalização disponíveis aos vereadores, o artigo 336, 341 e 342 do Regimento Interno estabelecem a possibilidade de convocação e comparecimento obrigatório anual do Prefeito para prestar informações sobre assuntos de sua competência e sobre o seu governo. Essas determinações eram espelhos da Lei Orgânica Municipal, no entanto, a expressão Prefeito foi considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na Representação por Inconstitucionalidade nº 06/90²⁸, movida pelo Prefeito à época, Marcello Alencar. Apesar de ter sido declarada inconstitucional, a previsão dessa possibilidade reflete uma tentativa de expansão das prerrogativas do Legislativo, contrariando o princípio da separação dos

²⁸ Processo Nº: 0008767-77.1990.8.19.0000 (1990.007.00006)

poderes. Ainda assim, o artigo 343 determina que Secretários Municipais, Presidentes e Diretores de autarquias e empresas públicas podem ser convocados pela Câmara para prestar esclarecimentos. Isso significa que, embora o Prefeito não possa ser formalmente convocado, seus auxiliares diretos podem ser chamados a prestar contas sobre atos do Executivo.

O artigo 121 prevê a constituição das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), estabelecendo que elas podem ser criadas por pelo menos um terço dos membros da Câmara para investigar fatos determinados de relevante interesse público. Esse artigo é fundamental, pois confere ao Legislativo um mecanismo institucionalizado de controle sobre possíveis irregularidades na administração pública municipal. Apenas em 29 de setembro de 2020, através da Resolução da Mesa Diretora nº 10353²⁹, foi determinada a obrigatoriedade de que as informações obtidas pelas CPIs sejam públicas, garantindo transparência e permitindo que a sociedade acompanhe as investigações. Coincidência ou não, foi o mesmo mês e ano em que a Câmara Municipal autorizou a abertura da CPI denominada “Guardiões do Crivella”, destinada a investigar denúncias de corrupção na saúde do município³⁰.

O artigo 207 prevê a possibilidade de requerer informações ao Executivo e estabelece que os vereadores podem solicitar informações sobre atos do Poder Executivo Municipal, órgãos subordinados ao Executivo, autarquia, empresas e fundações municipais, além de concessionárias e permissionárias de serviço público. Esse dispositivo reforça o papel fiscalizador da Câmara, permitindo que os vereadores monitorem a atuação do Executivo e exijam transparência na gestão pública. No entanto, há uma limitação importante, determinada em consequência da Representação de Inconstitucionalidade nº 97/2005³¹, de autoria do Prefeito Cesar Maia, segundo a qual pedidos de informações devem ser direcionados aos Secretários Municipais ou dirigentes de órgãos da Administração Pública Indireta, e não diretamente ao Prefeito. Dessa forma, o prefeito, como

²⁹ A Resolução da Mesa Diretora nº 10.353 de 29 de setembro de 2020 encontra-se posicionada ao final da Subseção III – Dos Procedimentos, especificamente após os artigos 123 e 124 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

³⁰<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/09/04/camara-do-rio-autoriza-abertura-de-cpi-dos-guardioes-do-crivella.htm>

³¹ Limitação informada através do Ato do Presidente nº 58/2006, publicado em 22/09/2006, na 7ª legislatura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com a seguinte mensagem: 1. Em vista da decisão de mérito prolatada naquela ação direta de inconstitucionalidade, os requerimentos de informações serão encaminhados pela Presidência desta Casa de Leis diretamente aos respectivos Secretários Municipais ou dirigentes de órgãos da Administração Indireta, conforme cada caso, para resposta às indagações formuladas. 2. Para esse efeito, a partir desta data, os requerimentos de informações apresentados pelos Senhores Vereadores, **obrigatoriamente**, deverão enunciar à qual Secretaria Municipal ou órgão da Administração Indireta se destinam. (Grifo próprio do Ato).

principal responsável pela condução política da cidade, passa a ficar menos exposto a questionamentos diretos, fragilizando o controle político direto sobre o chefe do Executivo.

Quanto à previsão de instrumentos de concentração de poder na organização dos trabalhos, é importante ressaltar que apenas em 2021, ano em que Eduardo Paes voltou ao Executivo carioca, através do Ato da Mesa Diretora nº 10.394³², o Colégio de Líderes foi instituído na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. De acordo com essa resolução, sua composição inclui líderes de partidos não integrantes de blocos parlamentares, pelos líderes de blocos parlamentares, pelo líder do governo e é presidido pelo Presidente da Mesa Diretora da Câmara. Vale lembrar que essa iniciativa tem como foco principal a tomada de decisões de forma compactada, o alinhamento de acordos e a facilitação da articulação política. Além disso, o Colégio de Líderes pode influenciar a definição da agenda legislativa, determinando quais projetos devem ser priorizados para votação. No âmbito da pesquisa, foi realizada uma busca na ferramenta denominada “busca por palavra-chave” no site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro utilizando o termo “Colégio de Líderes”, que resultou em 18 notícias publicadas entre abril de 2021 e fevereiro de 2025. A análise desse material revela que o Colégio de Líderes tem funcionado como instância importante na definição da pauta legislativa, na discussão de emendas a projetos de lei e no encaminhamento de projetos relevantes (como o Plano Diretor, incentivos econômicos e políticos de inclusão), bem como na organização de sessões temáticas (como as voltadas à valorização das mulheres). A criação desse órgão foi associada a uma matéria jornalística publicada no site da própria Câmara, que evidenciava a produtividade do Legislativo carioca frente às Câmaras Municipais das onze maiores capitais do país, afirmando que “a iniciativa tinha como finalidade buscar sempre o consenso entre as lideranças, viabilizar a atividade legislativa e fornecer respostas rápidas e eficientes para o cidadão carioca”³³. As diversas outras matérias evidenciam que desde sua criação o Colégio de Líderes tem sido um mecanismo institucional utilizado pela Casa Legislativa, inclusive em relação aos projetos antes de serem levados ao plenário.

³² A Resolução da Mesa Diretora nº 10.394 de 2021 encontra-se posicionada ao final do Título VI - DAS LIDERANÇAS (arts.128 a 132), especificamente após os §4 do artigo 128 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

³³<https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/2483-rio-e-lider-absoluto-em-productividade-entre-as-principais-capitais-do-pais>

A existência do Colégio de Líderes reforça a centralização das decisões políticas, limitando a autonomia individual dos vereadores, pois muitas deliberações são definidas previamente nesse espaço. Essa estrutura favorece a governabilidade ao permitir negociações diretas entre Executivo e Legislativo, mas pode reduzir a participação mais ampla dos parlamentares no processo decisório. Conforme observado em estudos (Figueiredo e Limongi, 1995; 2007) sobre o Congresso Nacional, instâncias como o Colégio de Líderes tendem a concentrar poder nas lideranças partidárias, reduzindo o impacto da fragmentação parlamentar sobre a tramitação das matérias.³⁴ Pereira e Mueller (2003) classifica os líderes partidários como ponto de conexão e articulação entre parlamentares individuais e o Executivo, desestimulando a ação do Prefeito por barganha individual de apoio. A figura do líder é tão importante na intermediação entre parlamentares e entre os Poderes que, através do Ato da Mesa Diretora nº 2 de 1993 foi instituído na CMRJ o cargo de Liderança de Governo, sendo este um vereador indicado pelo prefeito, que possui dentre suas atribuições falar durante o expediente em nome do prefeito, bem como fazer sua intermediação junto à Câmara e encaminhar e discutir projetos de autoria do Chefe do Executivo.³⁵ Dessa forma, a lógica identificada por Figueiredo e Limongi (1995; 2007; 2017) para o nível federal se repete no plano local, à medida que a implementação do Colégio de Líderes diminui o impacto da fragmentação partidária, organiza a tramitação legislativa, fortalece a posição do Executivo, pois facilita a negociação com menos atores, e reforça a relevância das regras institucionais para estruturar a relação Executivo e Legislativo.

Esforços em concentrar poder nas “mãos” dos partidos também foram verificados. Antes, é importante salientar que a Lei Orgânica já prevê medidas para trazer protagonismo aos partidos

³⁴ Resolução da Mesa Diretora nº 10394/2021 - Art. 1º. Fica Instituído o Colégio de Líderes, no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que será composto pelos líderes de partidos não integrantes de blocos parlamentares, pelos líderes de blocos parlamentares, pelo líder de governo e será presidido pelo Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal. § 1º O Colégio de Líderes se reunirá por iniciativa do Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro e suas decisões serão tomadas por consenso entre seus integrantes presentes à reunião. § 2º As reuniões do Colégio de Líderes somente serão realizadas se contarem com a presença mínima ponderada de líderes, cujas bancadas representem a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, desconsiderando-se, neste caso, o líder de governo. § 3º No caso de falta, ausência ou impedimento, o líder será substituído no Colégio de Líderes pelo respectivo vice-líder, na ordem decrescente de posicionamento na liderança.

³⁵ Ato da Mesa Diretora nº 2 de 17/1/1993 - A Mesa Diretora da Câmara Municipal, no uso de suas atribuições, Considerando o teor do Ofício GP/GAB nº 104/93 e Considerando o disposto no art. 27, § 2º, I, d, do Regimento Interno, Resolve: 1. Instituir na Câmara Municipal a Liderança do Governo. 2. Reconhecer como Líder do Governo o Vereador indicado pelo Prefeito. 3. Considerar como prerrogativa do Prefeito a indicação do Vereador que exercerá a Liderança do Governo. 4. Estabelecer como atribuições do Líder do Governo: I - falar, autorizadamente, no Grande Expediente, em nome do Prefeito; II - ser seu intermediário junto à Câmara Municipal; III - discutir e encaminhar a votação das matérias de autoria do Prefeito.

políticos e suas lideranças, como, por exemplo, a representação proporcional, quando possível, dos partidos ou blocos parlamentares na constituição da mesa diretora, órgão diretivo responsável pelo gerenciamento e controle dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos.³⁶ Além disso, também considera os partidos no ato de designar as comissões parlamentares, garantindo a representação proporcional.³⁷ Quanto ao Regimento Interno da Câmara do RJ, o mesmo esforço é observado, já que atribui aos líderes dos partidos ou do bloco parlamentar a responsabilidade de indicar os membros e presidentes das comissões, utilizando a proporcionalidade de cada partido como critério de desempate ou substituição de vereador eleito para compor a direção deste instrumento legislativo.³⁸ Inclusive, o interesse em fortalecer a atuação partidária é percebida na edição do Precedente Regimental nº 60, que reafirma que a vaga ocupada por vereador em Comissões pertence ao partido ou bloco parlamentar, cabendo, portanto, a substituição do político em caso de desfiliação do partido.³⁹ As comissões possuem papel importante no processo legislativo, na tomada de decisões fiscalizatórias e de aproximação com o cidadão. Se Ministérios e Secretarias podem ser utilizados para materializar a lógica da formação de coalizões de Abranches (1988), em menor escala pode-se fazer essa análise por simetria na distribuição das comissões

³⁶ Lei Orgânica do RJ - Art. 54 - O regimento interno disporá sobre a composição da Mesa da Câmara Municipal e, subsidiariamente, sobre a sua eleição. § 1º - Na constituição da Mesa Diretora é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da Câmara Municipal.

Regimento Interno Câmara do RJ - Art. 27 - § 1º - Além das atribuições consignadas neste Regimento Interno ou dele implicitamente resultantes, compete à Mesa Diretora a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara Municipal e especialmente:..

³⁷ Lei Orgânica do RJ - Art. 56 - Compete ao Presidente da Câmara Municipal, além de outras atribuições estabelecidas no regimento interno: X - designar comissões parlamentares nos termos regimentais, observadas as indicações partidárias; Art. 64 - A Câmara Municipal terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no regimento interno ou no ato de que resultar sua criação. § 1º - Na constituição de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da Câmara Municipal.

³⁸ Regimento Interno da Câmara do RJ - Art. 59 - A composição das comissões permanentes será feita de comum acordo pelos líderes, assegurando-se, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares. Art. 60 - Não havendo acordo, proceder-se-á a escolha dos membros das comissões permanentes por eleição da Câmara Municipal, votando cada Vereador em um único nome, para cada comissão, considerando-se eleitos os mais votados. § 2º - Havendo empate, considerar-se-á eleito o Vereador do partido que resguardar a proporção partidária ou de bloco parlamentar. Art. 65 - No caso de vaga, licença ou impedimento de qualquer membro das comissões permanentes caberá ao Presidente da Câmara Municipal a designação do substituto, mediante indicação do líder do partido a que pertença a vaga.

³⁹ PRECEDENTE REGIMENTAL Nº 60 - 1. O lugar ocupado por Vereador nas comissões permanentes e temporárias pertence ao partido ou bloco parlamentar que detenha a representação proporcional da bancada no momento da sua composição e a substituição nas hipóteses do art. 65 do Regimento Interno incumbe ao Presidente da Câmara Municipal a designação do novo membro, após indicação do líder no prazo regimental. 1.1. Entende-se por impedimento do Vereador para ocupar cargo, função ou lugar na comissão, quando não mais pertencer ao partido ou bloco parlamentar pelo qual foi indicado pelo líder ou eleito pelo Plenário para compor aquela comissão;

parlamentares. Segundo Abranches (1988), “A lógica de formação das coalizões têm, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem”.

A figura do líder partidário também está prevista no Regimento da Câmara do RJ (CMRJ), no artigo 128, “líder é o Vereador que fala autorizadamente em nome da bancada do partido e seu intermediário oficial em relação a todos os órgãos da Câmara Municipal”.⁴⁰ Esse cargo é o responsável pelas indicações de parlamentares para preenchimento de cargos em comissões permanentes ou temporárias, bem como pelo encaminhamento de votação. É possível dizer, a partir de uma análise puramente normativa, que vereadores que alcançam cargos de liderança, seja por meio dos partidos ou do Executivo, atingem uma posição de maior relevância em relação aos outros vereadores. Diante disso, corrobora-se o argumento de Netto (2020), ao afirmar que partidos e candidatos são codependentes entre si, pois, se por um lado os partidos necessitam de candidatos competitivos e com capilaridade política para conquistar o cargo político eletivo em disputa, por outro lado os candidatos precisam se destacar entre seus pares e conquistar uma base eleitoral sólida. Sendo assim, existiria a codependência entre parlamentares e partidos também.

Outro instrumento de concentração recai sobre a figura do Presidente da Casa Legislativa, pois é dele a competência administrativa e organizacional do Parlamento Municipal. Em termos gerais, nenhuma movimentação dentro do processo legislativo e administrativo interno da CMRJ pode ocorrer sem a sua autorização. Suas atribuições envolvem a direção dos trabalhos legislativos, o funcionamento das sessões plenárias, o controle das proposições, o funcionamento das comissões, as publicações, as atividades externas da Câmara e o gerenciamento da Mesa Diretora. Dentre suas atribuições, algumas têm capacidade de influenciar diretamente a trajetória política e governamental do Município. Por exemplo, ao recusar uma proposição apresentada por algum vereador, o Presidente pode impedir que uma proposta de lei seja votada pelo plenário, inviabilizando sua

⁴⁰ Art. 128 do Regimento Interno da CMRJ - § 1º - O Líder será escolhido pela maioria absoluta dos componentes da bancada do partido. § 2º - O Líder escolhido nos termos do parágrafo anterior indicará um Vice-Líder para cada cinco Vereadores, ou fração, os quais o substituirão nas suas faltas ou impedimentos, de acordo com a ordem de indicação. § 4º - Cabe aos Líderes indicar os membros de seu partido nas comissões permanentes, especiais, parlamentares de inquérito e de representação, dentro do prazo de quarenta e oito horas da solicitação do Presidente da Câmara Municipal. Art. 130 - São atribuições do Líder:

I - fazer comunicação de caráter inadiável à Câmara Municipal por cinco minutos, vedados os apartes; II - indicar o orador do partido nas solenidades; III - fazer o encaminhamento de votação ou indicar Vereador para substituí-lo nesta função. Parágrafo único - A constituição de blocos parlamentares não elide o direito dos partidos que os formam de manterem suas lideranças.

transformação em norma. Além disso, pode retirar proposições da pauta da Ordem do Dia, postergando sua votação⁴¹.

Outra atribuição importante refere-se às denúncias sobre atos infracionais do Prefeito, já que cabe ao Presidente recebê-las e incluí-las na Ordem do Dia, encaminhando-as à votação, a qual pode resultar em Impeachment.⁴² Cabe mencionar, de forma reiterada, a relevância dessa prerrogativa. Em 2016, a presidenta Dilma Rousseff foi a segunda chefe do Executivo nacional a ser formalmente destituída pelo rito completo de impeachment desde Fernando Collor, em 1992, a primeira após a Constituição de 1988. Esse episódio impactou também a política subnacional. O governador de Santa Catarina, Carlos Moisés, foi afastado por dois processos de impeachment em 2020 e 2021⁴³. Já no estado do Rio de Janeiro, o governador Wilson Witzel tornou-se o primeiro da República a ter o mandato cassado por impeachment, iniciado em 2020 e concluído em 2021. Paralelamente, o então prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, enfrentou cinco pedidos de abertura de processo de impeachment na Câmara Municipal. Até então, apenas Marcelo Alencar (1992) e Cesar Maia (1993) haviam recebido pedidos semelhantes, sendo arquivado no primeiro caso e rejeitado no segundo. Um dos pedidos contra Crivella foi aceito em 2020 pelo presidente da Câmara, Jorge Felippe (DEM), sendo colocado em votação pelo Parlamento carioca.

A capacidade de controle administrativo do Presidente da Câmara torna o cargo altamente relevante, sobretudo porque a função legislativa oferece poucos incentivos capazes de destacar a carreira parlamentar. Isso coloca o Presidente em posição estratégica para buscar benefícios que lhe permitam ampliar seu eleitorado ou manter a fidelidade de suas bases, garantindo a progressão de carreira ou manutenção do poder. Conforme D'Ávila (2008), as pesquisas reafirmaram a constante preocupação dos políticos com a preservação dos postos de poder e autoridade alcançados, de modo que a reeleição estaria no centro das estratégias dos mandatos eletivos. Nesse sentido, a posição do Presidente da Câmara ganha ainda mais destaque, visto que, além da capacidade administrativa, ele

⁴¹ Regimento Interno da CMRJ – Art. 30, II - quanto às proposições: a) aceitar ou recusar as proposições apresentadas; h) retirar da pauta da Ordem do Dia proposições em desacordo com exigências regimentais;

⁴² **Decreto-Lei nº 201/1967**, Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo: II - De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator.

⁴³ <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2021/03/30/carlos-mois-es-e-o-1-governador-a-ser-afastado-duas-vezes-do-cargo-desde-a-redemocratizacao-do-pais-dizem-especialistas.ghtml>>

detêm o poder de nomear e exonerar cargos comissionados. A possibilidade de os vereadores indicarem pessoas para ocupar essas vagas cria um forte incentivo para a vinculação política dos parlamentares às orientações do Presidente da Casa. Para se ter uma dimensão, a tabela de quantitativo de agentes públicos da CMRJ, em janeiro de 2024, registrava, além dos servidores efetivos da própria Câmara, 293 efetivos cedidos de outros órgãos e 1.236 cargos de livre nomeação e exoneração.

Quanto às regras de obstrução e vetos legislativos, vale destacar o artigo 228 do Regimento Interno, que estabelece que uma matéria rejeitada só pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos vereadores, com exceção dos projetos de iniciativa do Prefeito. Esse dispositivo confere ao Executivo uma vantagem institucional significativa, pois permite que projetos rejeitados pelos vereadores sejam retomados sem as mesmas restrições aplicadas às proposições de origem parlamentar. Em relação aos vetos, dois pontos se tornam relevantes: primeiro, a possibilidade de votação em bloco dos vetos parciais quando tratarem de matérias correlatas, conforme disposto no artigo 320, §2º; e, segundo, a exigência prevista no artigo 322, que determina que um veto só pode ser derrubado por maioria absoluta dos vereadores. Nesse caso, a lei deve ser promulgada pelo Presidente da Câmara e, se não o fizer em 48h, a tarefa recairá sobre o Vice- Presidente.

Ao considerar o outro lado desta relação interinstitucional, o Chefe do Executivo, é importante destacar algumas de suas competências neste tabuleiro de xadrez, já que é sua responsabilidade gerir a máquina pública, ou seja, executar e administrar o plano de governo, orçamento público e gerir a coalizão (Figueiredo e Limongi 1995; 2007; 2017; Melo e Pereira, 2024; Abranches, 1988; 2021). A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro dispõe, em seu artigo 107, sobre as competências privativas do Prefeito. No entanto, é importante frisar que, dentre essas prerrogativas, há algumas que denotam o diálogo entre Executivo e Legislativo, numa clara atuação do sistema de freios e contrapesos, em razão da necessidade de que determinadas proposições possuem um ponto em comum: todas devem ser submetidas à Câmara Municipal para análise e aprovação.⁴⁴

⁴⁴ Art. 107 - Compete privativamente ao Prefeito: **I - nomear e exonerar os Secretários Municipais, o Procurador-Geral do Município e os dirigentes dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional;** II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal; III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; IV - sancionar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI –

Segundo Pereira e Mueller (2003):

De uma forma bastante esquemática, pode-se dizer que o Executivo faz uso de três mecanismos institucionais para fazer valer suas preferências na arena legislativa e, ao mesmo tempo, incentivar o comportamento partidário: primeiro, os poderes constitucionais do presidente de legislar; segundo, a centralização do processo decisório pelos líderes dos partidos da coalizão majoritária no Congresso; e terceiro, a centralização da distribuição de recursos políticos e financeiros pelo Executivo.

Dentre as atribuições do Prefeito, merece destaque, além daquelas que são pontos de conexão entre os Poderes do município, a competência de nomear e exonerar Secretários Municipais. Isso porque as Secretarias podem ser utilizadas, por parte do Chefe do Executivo, como instrumentos de formação de uma coalizão governamental, consolidando uma base de apoiadores que viabilize o exercício da governabilidade. Abranches (1988) aduz que a distribuição de Ministérios entre perdidos pelos Presidente, durante o mandato executivo, é uma forma de efetivar a coalizão formada na corrida eleitoral ou de criar uma base de apoio. Assim, por simetria, é possível considerar que a distribuição de Secretarias pelo Prefeito também se torna um instrumento de articulação e fortalecimento da coalizão. Assim, diz o autor:

Observe-se que, em nenhum caso, o governo sustentou-se em coalizões mínimas. Se, por exemplo, a proporção de cadeiras de um partido não for suficiente para alcançar a maioria simples e a adição de qualquer outro partido ultrapassar esta marca, é inevitável a constituição de uma grande coalizão, se o presidente considerar arriscado, inconveniente ou mesmo inviável governar com minoria.

dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, ressalvado o disposto no art. 134, § 5º; e b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. VII - celebrar acordos, convênios, ajustes e outros instrumentos jurídicos e delegar competências aos Secretários Municipais para fazê-lo, quando cabível; **VIII - remeter mensagem à Câmara Municipal por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Município e solicitando as providências que julgar necessárias**; IX - nomear, após a aprovação pela Câmara Municipal, os Conselheiros do Tribunal de Contas; **X - enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Lei Orgânica**; **XI - enviar à Câmara Municipal os planos diretor, setoriais, regionais e locais, conforme o disposto nesta Lei Orgânica**; XII - prestar, anualmente, à Câmara Municipal, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, enviando-as dentro do mesmo prazo ao Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio; XIII - prover os cargos públicos municipais, na forma da lei; XIV - autorizar a contratação e a dispensa de pessoal da administração indireta e fundacional, na forma da lei; XV - demitir funcionários públicos, na forma da lei; XVIII - fixar as tarifas dos serviços públicos municipais concedidos ou permitidos, observado o disposto em lei complementar; XIX - solicitar auxílio de forças policiais para garantir o cumprimento de seus atos; XX - contrair empréstimos internos e externos autorizados pela Câmara Municipal, observado o disposto na legislação federal; XXI - autorizar a aquisição, a alienação e a utilização de bens públicos municipais, observado o disposto nesta Lei Orgânica; XXII - decretar calamidade pública quando ocorrerem fatos que a justifiquem; XXIII - decretar, nos termos da lei, desapropriação por interesse social e utilidade pública; XXIV - representar o Município em juízo, através da Procuradoria Geral do Município; XXV - convocar extraordinariamente a Câmara Municipal; XXVI - exercer outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica; **XXVII - enviar à Câmara Municipal, juntamente com a lei de diretrizes orçamentárias, o relatório de execução do plano plurianual relativo ao exercício anterior.** (Grifo nosso)

Assim, é possível dizer que alguns personagens se tornam institucionalmente relevantes e devem ser considerados ao analisar a relação entre o Poder Executivo e Legislativo Municipal, quais sejam: Partidos Políticos, Líderes de Partidos, Líder de Governo, Presidente da Câmara, Subprefeitos (será abordado em subcapítulo posterior) e Prefeito.

Diante da complexa dinâmica apresentada acima, pode-se dizer que a capacidade de governabilidade, foi no passado, e continua sendo, atualmente, uma base fundamental na arena política, ao passo que a discussão sobre a ambiguidade da efetividade de uma coalizão governamental volta a ser um tema nacionalmente problematizado. Limongi e Figueiredo (2017) dividem a trajetória do termo “presidencialismo de coalizão” em três etapas: a primeira, marcada por uma visão mais negativa, associava-se a certa instabilidade e, como consequência, à ingovernabilidade. Já a segunda etapa trouxe certa neutralidade na relação entre Executivo e Legislativo, sendo possível a negociação entre eles e a implementação de políticas públicas. No entanto, uma nova conjuntura teria revelado novamente a obscuridade de um governo de coalizão, surgindo uma terceira etapa da trajetória do presidencialismo de coalizão no Brasil. A conjuntura atual deu nova voz ao diagnóstico negativo que dominou a produção acadêmica ao longo da transição à democracia e nos primeiros anos do novo regime. As investigações da Lava Jato teriam revelado o custo do presidencialismo de coalizão ou, mais exatamente, o preço pago pelo Executivo para obter apoio parlamentar (Limongi e Figueiredo, 2017).

Importante destacar que, para a avaliação, positiva ou negativa, de um governo com fundamentos de coalizão, a participação dos partidos foi levada em consideração. Se, antes, o aspecto cético era amparado pelo enfraquecimento das bases partidárias, posteriormente o fortalecimento dessas bases foi visto como essencial para o sucesso de uma coalizão (Abranches, 2021). Os acontecimentos de 2015 e 2016, ocorridos na esfera nacional e que ocasionaram o impeachment da presidenta Dilma, solidificaram a desconfiança de que “o conflito entre os dois poderes seria inerente ao arranjo institucional” e revelaram o alto preço da governabilidade por meio da coalizão. É nessa busca pela governabilidade que termos como “loteamento de ministérios” e “troca de privilégios” ganham destaque na história política, atingindo todos os entes federativos e influenciando o modo de governar nos estados e municípios.

Diante de todo o exposto neste subcapítulo sobre o desenho institucional carioca, o estudo evidencia como a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

estruturam a relação Executivo-Legislativo. Ao analisar dispositivos como a iniciativa privativa do Prefeito (art. 224), o poder de urgência (art. 227), os limites à convocação do Prefeito, as CPIs (art. 121) e os pedidos de informação (art. 127), a pesquisa demonstra que de maneira o desenho institucional reforça a posição privilegiada do Executivo e condiciona a autonomia do Legislativo. Esse enfoque amplia o debate para o nível local, em diálogo com a literatura clássica (Figueiredo e Limongi; Abranches; Pereira e Mueller), mostrando que os mesmos mecanismos de centralização política observados no plano federal também se reproduzem na esfera municipal.

Isso, contudo, não significa que o Legislativo municipal se mantenha em posição de passividade. Como será demonstrado a seguir, a Câmara de Vereadores também busca afirmar sua relevância, disputando espaço político e tentando sobrepor-se a essa assimetria de poder. Da mesma forma, a posição privilegiada do Executivo não elimina a necessidade de esforços permanentes de articulação e negociação para a manutenção de uma coalizão capaz de assegurar governabilidade e estabilidade política no plano local. Assim, o estudo demonstra que a relação entre Executivo e Legislativo, no caso do Rio de Janeiro, depende da articulação entre distribuição de cargos, controle da pauta pelo Executivo, atuação de líderes partidários e do Presidente da Câmara. Dessa forma, reforça a ideia de que a governabilidade municipal está assentada em uma combinação de coalizões políticas e regras regimentais que regulam a interação entre os poderes.

b. Produção Legislativa e das Mensagens Enviadas a Câmara Municipal pelo Executivo

A etapa anterior deste estudo concentrou-se na análise normativa da relação entre Executivo e Legislativo no município Rio de Janeiro, a partir do exame da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara Municipal. Esse esforço evidenciou que tais instrumentos institucionais conferem ao prefeito prerrogativas que lhe permitem controlar a agenda legislativa, como a iniciativa privativa em matérias estratégicas (art. 224), o poder de urgência (art. 227) e a possibilidade de influenciar a pauta por meio de lideranças partidária e Colégio de Líderes. Ao mesmo tempo, identificou-se que o Legislativo dispõe de ferramentas de fiscalização, como CPIs, pedidos de informação e convocações de secretários, ainda que muitas dessas prerrogativas tenham sido limitadas por decisões judiciais ou concentradas na figura do presidente da Casa. Essa análise revelou, portanto, um quadro institucional assimétrico, no qual o Executivo tende a ocupar uma

posição privilegiada na agenda legislativa, sem que isso elimine, contudo, a capacidade de resistência ou de barganha dos vereadores.

Dando continuidade a essa discussão, torna-se necessário verificar se o Executivo consegue impor sua agenda de forma sistemática ou se o Legislativo exerce algum grau de autonomia na produção de leis. Para isso, esta parte da pesquisa volta-se à análise da produção legislativa da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, considerando dois períodos de governo distintos: o mandato de Eduardo Paes (2013-2016) e o de Marcelo Crivella (2017-2020). O objetivo central é verificar se há preponderância do Executivo sobre o Legislativo na formulação da agenda legislativa municipal e se o Executivo consegue aprovar suas propostas de forma sistemática ou, ao contrário, se há indícios de resistência e obstrução por parte do parlamento municipal. A escolha desses dois recortes temporais se justifica por representarem gestões politicamente distintas e essa comparação permite avaliar em que medida diferem entre si quanto à produção legislativa.

Para alcançar esse objetivo, foram analisadas as mensagens enviadas pelo Executivo à Câmara Municipal nos dois períodos indicados, bem como as Leis Ordinárias e as Leis Complementares. Além disso, foi avaliada a taxa de aprovação de projetos de lei, observando qual dos dois atores, Executivo ou Legislativo, teve maior sucesso na aprovação de sua agenda política. Essa abordagem permite compreender se a Câmara Municipal opera como um órgão de deliberação independente ou se está subordinada ao poder do Prefeito, conforme identificado em outros estudos sobre governabilidade no nível local (Andrade, 1998; Couto, 1998; Souza, 2012). A análise da produção legislativa é essencial para compreender a dinâmica interna da Câmara Municipal e a forma como ela se relaciona com o Executivo. Mais do que identificar regularidades, o objetivo é verificar em que medida o Legislativo também atua como proponente de leis e qual o peso relativo de sua produção em comparação com a do Executivo. Além disso, a comparação entre os mandatos de Eduardo Paes (2013-2016) e Marcelo Crivella (2017-2020) permite avaliar se governos politicamente distintos geraram impactos diferentes sobre essa dinâmica, indicando variações no equilíbrio entre proposições originadas no Executivo e no Legislativo.

Antes de passar para a apresentação e análise de dados, é importante esclarecer a distinção entre leis ordinárias e leis complementares, pois ambas compõem o processo legislativo, mas possuem funções e exigências distintas. As leis complementares estão previstas no artigo 59 da Constituição Federal e destinam-se a regulamentar matérias específicas que a própria Constituição

reserva a esse tipo de norma. Sua aprovação exige maioria absoluta, tanto na CF/88 quanto no Regimento Interno da CMRJ⁴⁵, conferindo-lhe quorum mais rigoroso e caráter normativo reforçado. Já as leis ordinárias⁴⁶ tratam de temas gerais não reservados à lei complementar, sendo aprovadas por maioria simples, desde que presentes a maioria dos vereadores no plenário. Em termos de hierarquia, ambas se encontram no mesmo nível infraconstitucional, mas diferenciam-se pela exigência de quórum e pela matéria que podem regular. Diante disso, foi elaborado o quadro abaixo:

TABELA 1. ANÁLISE DAS LEIS ORDINÁRIAS APROVADAS NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020 E SUA DIVISÃO POR AUTORIA.

TABELA DE LEIS ORDINÁRIAS					
Mandato	Nº de Leis	Autoria do Poder Executivo	Autoria de Vereador	Autoria de Comissão/ Grupo de Vereadores	Autoria de Comissão
2013-2016 (Eduardo Paes)	430	72	352	5	1
2017-2020 (Marcelo Crivella)	566	72	482	10	2
Total (2013-2020)	996	144	834	15	3

Elaboração própria a partir dos dados encontrados no site da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro.

A partir da tabela apresentada e considerando as pesquisas sobre relação Executivo-Legislativo discutidas acima, é possível identificar algumas conclusões importantes sobre o processo legislativo e a interação entre os poderes no município do Rio de Janeiro durante os mandatos de Eduardo Paes (2013-2016) e Marcelo Crivella (2017-2020). A primeira conclusão refere-se ao papel do Poder Executivo na produção legislativa: o número de leis de autoria do Executivo permaneceu estável nos dois mandatos (72 no de Paes e 72 no de Crivella). Esse dado chama atenção, pois, conforme será detalhado posteriormente, Marcelo Crivella não possuía uma coalizão estável na Câmara Municipal, seu partido não detinha uma bancada expressiva e tampouco conseguiu eleger ou indicar o presidente da casa de seu interesse. Ainda assim, sua produção

⁴⁵ O artigo 218 do Regimento Interno da CMRJ estabelece que “os projetos de lei complementar destinam-se a regular matéria legislativa a que a Lei Orgânica do Município confere relevo especial e define o rito de sua tramitação e aprovação”.

⁴⁶ O artigo 215 do Regimento Interno da CMRJ dispõe que “os projetos de lei destinam-se a regular toda matéria legislativa de competência da Câmara Municipal e sujeita à sanção do Prefeito”.

legislativa, em termos quantitativos, manteve-se igual à de seu antecessor. Isso sugere que, mesmo em um cenário político adverso, o Executivo, já amparado por mecanismos institucionais e regimentais, consegue assegurar a aprovação de sua agenda, o que reforça a relevância das regras institucionais no equilíbrio da relação entre os poderes.

A segunda conclusão refere-se ao protagonismo dos vereadores. Observou-se um crescimento significativo no número de leis aprovadas por eles, que passou de 352 no mandato de Paes para 482 no de Crivella (um aumento expressivo de aproximadamente 36,93%). Esse resultado pode indicar um Legislativo mais ativo ou um cenário político distinto, no qual os vereadores tiveram maior espaço para aprovar suas próprias proposições⁴⁷. Tal crescimento pode estar associado à necessidade de os vereadores fortalecerem sua presença política e atenderem demandas locais, especialmente em um governo, como o de Crivella, que enfrentou dificuldades em sua relação com a Câmara Municipal. Além disso, a maior parte das leis ordinárias foi de autoria dos vereadores em ambos os mandatos: no primeiro, eles foram responsáveis por 81,86% do total de leis aprovadas; no segundo, por 85,15%. Esses dados reforçam que o Legislativo manteve forte atuação na formulação de leis municipais. Também houve maior participação das Comissões na produção de leis ordinárias, que em coautoria com vereadores, aumentaram de 5 para 10, sugerindo que as comissões temáticas passaram a atuar de forma mais efetiva na criação de leis. Isso pode indicar um fortalecimento das estruturas internas do Legislativo, com maior institucionalização do trabalho dessas comissões. Outro achado foi o maior volume de leis no período do governo Crivella: o número total de leis aprovadas foi consideravelmente maior em seu mandato (566) do que no de Paes (430), um crescimento de aproximadamente 31,15%. Algumas hipóteses podem explicar esse aumento, como a crise política e a necessidade de maior atuação do Legislativo, já que o governo de Crivella enfrentou forte oposição e, por isso, a Câmara pode ter assumido um papel mais ativo. Não foram verificadas mudanças regimentais no processo legislativo que justificassem o aumento da tramitação de projetos de lei no segundo período analisado.

Diante disso, pode-se concluir que o aumento da produção legislativa de um mandato, sem verificar a qualidade das leis aprovadas, pode refletir mudanças no jogo político. A estabilidade da produção legislativa do Executivo demonstra que há consistência na quantidade de proposições

⁴⁷ Foi observada a necessidade de avaliar a produção legislativa dos mandatos posteriores para verificar se trata-se de um comportamento mais ativo da Câmara ou um cenário político favorável.

enviadas pelo governo, independentemente de qual prefeito. O Legislativo assumiu maior protagonismo no governo Crivella, possivelmente em razão do cenário de instabilidade política e da necessidade de marcar posição frente a um governo enfraquecido, (hipótese não comprovada). A participação das comissões legislativas cresceu, mas ainda é limitada, o que pode indicar que os processos de discussão técnica permanecem pouco explorados.

Quanto ao conteúdo das leis analisadas, a tendência identificada na literatura sobre o papel do Executivo na produção legislativa confirma-se nos dados. Os prefeitos priorizam leis voltadas para a gestão administrativa, urbanística e financeira da cidade, deixando as questões sociais e de interesse direto da população, em sua maioria, para os vereadores. Grande parte das leis sancionadas pelo Executivo tratou da regularização de áreas urbanas, como a criação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) para fins de urbanização e produção habitacional. O Executivo também propôs, com frequência, leis relacionadas à previsão de receitas e despesas do município, como a Lei Orçamentária Anual (LOA) e as diretrizes para o planejamento financeiro. Observa-se ainda uma preocupação constante em alterar normas tributárias, conceder isenções fiscais e modificar alíquotas do IPTU e do ISS. Além disso, leis de autoria do Executivo frequentemente envolveram alterações na estrutura da prefeitura, como a criação de fundos específicos, órgãos administrativos e cargos no funcionalismo público. Algumas legislações trataram da gestão do transporte público, como a regulamentação da bilhetagem eletrônica e a criação de fundos de mobilidade. O Executivo também sancionou leis nas áreas de educação, saúde e meio ambiente, mas em número reduzido quando comparado às legislações de caráter urbanístico e financeiro.

Ao analisar o conteúdo das leis aprovadas pelos vereadores, pode-se destacar algumas categorias predominantes, como: a declaração de áreas de especial interesse social, para facilitar a urbanização e titulação de terrenos; a definição de regras para novos loteamentos e bairros irregulares; políticas voltadas para mulheres, crianças e populações vulneráveis, como a criação de programas de proteção e apoio social; leis que estabelecem diretrizes para segurança e combate à violência contra mulheres; normas que garantem acesso gratuito a tratamentos médicos específicos; regulamentação de programas de apoio a dependentes químicos e políticas de redução de danos; tombamento de prédios históricos e espaços culturais; criação de eventos e festivais municipais como patrimônio imaterial; obrigação de disponibilizar informações claras em estabelecimentos comerciais; regras para o funcionamento de serviços públicos essenciais, como transporte e

iluminação; programas municipais de incentivo à coleta seletiva e reciclagem; e a proibição do uso da água potável para determinadas finalidades (por exemplo, lavagem de calçadas). Segue abaixo um quadro comparativo a partir da análise das leis ordinárias:

TABELA 2 - ANÁLISE DAS LEIS ORDINÁRIAS PROMULGADAS NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020 E DIVISÃO POR TEMAS E AUTORIA.

Análise das Leis Ordinárias Promulgadas nos Mandatos (2013-2016 e 2017-2020)		
Temas Predominantes	Leis do Executivo	Leis dos Vereadores
Gestão Fiscal e Tributária	Sim (orçamento, IPTU, ISS)	Pouco abordado
Planejamento Urbano e Regularização Fundiária	Sim (Áreas de Especial Interesse Social, zoneamento)	Sim (regularização de bairros)
Estrutura Administrativa do Município	Sim (reformas na prefeitura, criação de órgãos)	Pouco abordado
Mobilidade Urbana e Transporte	Sim (gestão do transporte público)	Sim (normas de segurança no trânsito)
Políticas Públicas Sociais	Pouco abordado	Sim (saúde, educação, cultura)
Direitos Humanos e Inclusão Social	Pouco abordado	Sim (direitos da mulher, combate à violência, LGBTQIA+)
Tombamento e Preservação Cultural	Pouco abordado	Sim (patrimônios históricos e culturais)
Defesa do Consumidor e Normas Locais	Pouco abordado	Sim (obrigação de cartazes informativos, normas para bancos e estabelecimentos comerciais)

Elaboração própria a partir dos dados encontrados no site da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro.

A análise das leis propostas pelo Executivo e pelos vereadores evidencia uma tendência: o Executivo se concentra em legislações de gestão administrativa, financeira e urbana, essenciais para a manutenção da cidade, mas menos perceptíveis pela população, enquanto os vereadores priorizam temas sociais, culturais e ligados aos direitos da população, pois essas legislações têm impacto direto na vida dos cidadãos e fortalecem suas bases eleitorais. As leis de autoria dos vereadores são mais variadas e abrangem temas diversos, refletindo interesses e demandas locais, ao passo que as do Executivo são mais concentradas em áreas estratégicas da governança municipal. Dessa forma, observa-se uma divisão de papéis no processo legislativo municipal: o Executivo foca em estrutura

e orçamento, enquanto os vereadores buscam atender demandas sociais, culturais e de cidadania da população.

No tocante às Leis Complementares, observa-se um aumento do volume total entre os mandatos (de 44, no governo Paes, para 58 no governo Crivella). A autoria do Executivo caiu de 21 para 16, enquanto a autoria dos vereadores cresceu (de 19 para 33). A participação das comissões se manteve, mas aumentou a coautoria comissão/vereadores (de 2 para 6), o que eleva a presença total das comissões no processo. Em conjunto, esses dados indicam um Legislativo mais ativo na elaboração de leis complementares durante o governo Crivella e um Executivo relativamente menos propositivo nesse tipo normativo, com maior integração do trabalho das comissões via coautoria.

TABELA 3. ANÁLISE DAS LEIS COMPLEMENTARES APROVADAS NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020 E SUA DIVISÃO POR AUTORIA.

TABELA DE LEIS COMPLEMENTARES						
Mandato	Nº de Leis	Autoria do Poder Executivo	Autoria de Vereador	Autoria de Comissão/ Grupo de Vereadores	Autoria de Comissão	Autoria TCM
2013-2016 (Eduardo Paes)	44	21	19	2	2	0
2017-2020 (Marcelo Crivella)	58	16	33	6	2	1
Total (2013-2020)	102	37	52	8	4	1

Elaboração própria a partir dos dados encontrados no site da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro.

A etapa normativa deste estudo revelou que o desenho institucional do município do Rio de Janeiro confere ao Executivo instrumentos robustos de controle da agenda legislativa, como a iniciativa privativa em matérias estratégicas, o poder de urgência e a influência sobre a pauta por meio das lideranças partidárias e do Colégio de Líderes. Em contrapartida, a Câmara dispõe de mecanismos de fiscalização e deliberação, ainda que limitados por algumas decisões jurídicas e regimentais, configurando um quadro assimétrico de poder. A questão que se coloca, portanto, é se tais prerrogativas do Prefeito resultam, na prática, em maior capacidade de aprovar suas propostas em comparação ao Legislativo.

A análise empírica da produção legislativa entre 2013 e 2020 confirma parcialmente essa hipótese. Embora o Legislativo tenha aprovado a maior parte das leis ordinárias no período, 352 durante o mandato de Eduardo Paes e 482 durante o de Marcelo Crivella, a taxa de sucesso de suas proposições não obteve o mesmo sucesso. Entre 2013 e 2016, a Câmara apresentou 5.466 projetos de lei ordinária, dos quais apenas 358 foram aprovados, correspondendo uma taxa de sucesso de 6,54%. No período de 2017 a 2020, foram 5.320 proposições, com 494 aprovadas, resultando em uma taxa de 9,28%. Apesar do aumento percentual, o índice continua baixo em relação ao índice do Executivo, o que revela uma limitada efetividade do Legislativo Municipal. Em contraste, o Executivo, mesmo tendo apresentado número muito menor de proposições, obteve taxas de sucesso significativamente mais altas. No governo de Eduardo Paes, foram 91 projetos de lei ordinária, dos quais 72 resultaram em normas (79,12%). No governo Crivella, foram 98 projetos, também com 72 aprovados, correspondendo a uma taxa de sucesso de 73,46%. Os dados evidenciam, assim, que as prerrogativas institucionais do Executivo podem se traduzir em uma vantagem concreta na arena legislativa: enquanto a Câmara atua de forma quantitativamente expressiva, sua capacidade de conversão é restrita; já o Prefeito, mesmo em contextos políticos adversos, mantém elevado índice de aprovação de suas propostas em relação ao Legislativo carioca, conforme tabela abaixo:

TABELA 4. ANÁLISE SOBRE A TAXA DE SUCESSO NA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LEIS ORDINÁRIAS NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020.

TABELA SOBRE A TAXA DE SUCESSO NA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA			
Eduardo Paes (2013-2016)			
	Projetos de Lei	Leis Promulgadas	Taxa de Sucesso
Câmara Municipal	5.466	358	6,54%
Executivo	91	72	79,12%
Marcelo Crivella (2017-2020)			
	Projetos de Lei	Leis Promulgadas	Taxa de Sucesso
Câmara Municipal	5.320	494	9,28%
Executivo	98	72	73,46%

Elaboração própria a partir dos dados encontrados no site da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro.

No entanto, é fundamental destacar que tais conclusões estão circunscritas ao curto período analisado, correspondente a apenas dois mandatos (2013-2016 e 2017-2020). Embora os dados indiquem uma continuidade da predominância do Executivo em contextos políticos distintos, a limitação temporal impede generalizações mais amplas. Estudos futuros que incorporem séries

históricas mais longas, abrangendo diferentes prefeitos e legislaturas, poderão confirmar se essa assimetria é um traço estrutural e persistente do processo legislativo municipal ou se está relacionada às condições políticas específicas desses dois governos. Além disso, a elevada discrepância entre o número de proposições apresentadas pela Câmara Municipal e sua taxa de aprovação pode não refletir apenas barreiras institucionais ou políticas, mas também limitações de caráter administrativo e gerencial. A produção legislativa do parlamento é volumosa, o que pressiona a sua própria capacidade interna de tramitação, análise e votação. Nesse sentido, a baixa taxa de sucesso dos vereadores pode estar relacionada não apenas a bloqueios normativos ou à resistência do Executivo, mas também à dificuldade de gestão desse elevado fluxo de proposições. Em contrapartida, o Executivo conta com um número significativamente menor de projetos, concentrados em matérias estratégicas e dispõe de prerrogativas regimentais que ampliam a prioridade de suas proposições, como o poder de urgência, que permite furar a fila de tramitação ordinária e garante que suas mensagens sejam votadas antes das proposições de iniciativa parlamentar.

Nesse debate, uma reportagem divulgada pela própria Câmara Municipal do Rio em 19 de dezembro de 2024⁴⁸ acrescenta um elemento relevante. O texto destacou que a 11ª Legislatura encerrou seus trabalhos com recorde de produtividade entre as onze maiores capitais brasileiras pelo quarto ano consecutivo, registrando mais de 1.600 leis publicadas no período. Apenas em 2024, foram 535 leis aprovadas, o maior volume da série. O levantamento realizado pela Consultoria e Assessoramento Legislativo (CAL), reforçou que, do ponto de vista institucional, a Câmara teria se consolidado como um parlamento “mais produtivo, transparente, democrático e próximo da população”. A reportagem também evidencia que a própria Câmara tem buscado aperfeiçoar sua capacidade administrativa e de órgãos de controle interno, como a Corregedoria e a Procuradoria-Geral da Casa, além da fundação da Escola do Legislativo Carioca (2022). Essas inovações institucionais podem ter impactado positivamente a tramitação das proposições, contribuindo para o aumento do número de leis aprovadas, e possivelmente, para a melhoria da taxa de sucesso em períodos mais recentes.

⁴⁸<https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/2483-rio-e-lider-absoluto-em-productividade-entre-as-principais-capitais-do-pais>

Dessa forma, a análise da taxa de sucesso deve ser compreendida em diálogo com outros indicadores e com as transformações administrativas da Câmara. Enquanto a taxa de sucesso captura a efetividade relativa dos atores políticos no processo de aprovação, os números de leis publicadas e as reformas institucionais evidenciam a capacidade de gestão interna da Casa, que pode ter evoluído ao longo do tempo. Essa comparação também alerta para a necessidade de ampliar a série histórica analisada, evitando conclusões baseadas apenas em dois mandatos e incorporando evidências mais recentes que sinalizam um legislativo em processo de fortalecimento.

Quanto às mensagens do Executivo, tratam-se de instrumentos formais utilizados pelo chefe do Poder Executivo para se comunicar com o Poder Legislativo, nesse caso, respectivamente, o prefeito e os membros da Câmara Municipal⁴⁹. Essas mensagens possuem caráter institucional e podem cumprir diversas finalidades, relacionadas tanto ao envio de proposições quanto à prestação de informações. As principais funções das mensagens do Executivo referem-se ao encaminhamento de proposições legislativas, como projetos de lei de sua iniciativa, bem como à apresentação de justificativas de veto e a pronunciamentos oficiais de abertura do ano legislativo. Seus conteúdos geralmente possuem caráter técnico e objetivo, sendo dirigidos oficialmente ao presidente da respectiva Casa legislativa. Assim, as mensagens configuram um meio essencial de diálogo institucional entre os Poderes. Cabe destacar que a proposição do Executivo também pode apresentar caráter discricionário quando, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, determinada proposta é encaminhada para viabilizar a implementação de uma política considerada necessária. Por outro lado, ao Legislativo cabe analisar se a proposição atende, de fato, aos interesses de seus eleitores, que muitas vezes podem se contrapor às exigências apresentadas pelo Executivo. Para ilustrar esse impasse, pode-se citar a conduta de um vereador que, buscando resguardar o interesse coletivo, mas sem abrir mão de defender os interesses da minoria que o elegeu, vota a favor de uma mensagem do governo que, em tese, prejudicaria sua base eleitoral. Em contrapartida, assume uma secretaria que lhe permitirá atuar em prol de outras demandas relevantes para esse mesmo grupo. Nesse caso, o julgamento acerca da moralidade da conduta tende a ser

⁴⁹ Segundo o Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional – Mensagens do Poder Executivo: Instrumento de comunicação oficial do chefe do Poder Executivo aos outros Poderes. Quando destinado ao Poder Legislativo, é utilizado, entre outras finalidades, para informar sobre fato da administração pública, expor o plano de governo por ocasião da abertura da sessão legislativa, submeter ao Congresso Nacional matérias que dependem da deliberação de suas Casas e comunicar veto. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario> >Acesso: 20 de dezembro de 2022.

relativizado. É indiscutível que o Poder Executivo detém, normativamente, o domínio econômico e a atribuição de gerir e aplicar as verbas públicas. Contudo, é igualmente evidente que, para que isso ocorra, é necessária a aprovação legislativa de seus projetos. É nesse sentido que o Parlamento pode exercer sua proatividade, defendendo suas próprias pautas em prol dos interesses de suas bancadas e do seu eleitorado.

No que diz respeito às mensagens enviadas pelo Poder Executivo ao Legislativo Municipal, no mandato de Eduardo Paes (2013-2016) foram identificadas 177 mensagens, das quais apenas 135 foram consideradas na análise. As demais 42 foram descartadas por se tratarem de inclusões de emendas, retiradas de regime de urgência, aberturas da Câmara ou pedidos de ausência do Executivo, e não proposições legislativas. Já no governo Crivella (2017-2020), foram localizadas 201 mensagens, das quais apenas 141 foram incluídas na análise, pelos mesmos critérios de exclusão. O panorama geral foi o seguinte:

TABELA 5. ANÁLISE DAS MENSAGENS DO EXECUTIVO, NOS MANDATOS 2013-2016 E 2017-2020, DIVISÃO POR SITUAÇÃO E POR AUTORIA.

Mandatos	Mensagens analisadas	Votadas	Aprovadas	Reprovadas	Arquivadas sem votar	Ainda estavam em trâmite no momento da consulta
(2013-2016) Eduardo Paes	135	99	99 (100%)	0	19	17
(2017-2020) Marcelo Crivella	141	98	98 (100%)	0	7	36

Elaboração própria a partir dos dados encontrados no site da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro.

Tanto no governo Eduardo Paes quanto no de Marcelo Crivella, 100% das mensagens votadas foram aprovadas. Isso significa que não houve rejeição formal das propostas enviadas pelo Executivo, o que indica uma relação cooperativa entre o prefeito e a Câmara Municipal em termos de aprovação legislativa. Ainda que os vereadores tenham apresentado um volume maior de leis (como visto anteriormente), o Executivo conseguiu aprovar todas as propostas efetivamente votadas. A principal diferença entre os dois mandatos está no número de mensagens arquivadas ou em tramitação. No governo Paes, 19 mensagens foram arquivadas sem votação e 17 permaneceram em trâmite. Já no governo Crivella, apenas 7 mensagens foram arquivadas, mas 36 ainda estavam

em tramitação no momento da consulta⁵⁰. Algumas conclusões podem ser extraídas desse quadro. A tramitação das mensagens no governo Crivella mostrou-se mais lenta e problemática, pois havia um número maior de propostas pendentes (36 contra 17 de Paes). Esse dado pode indicar maiores dificuldades políticas enfrentadas pelo Executivo na Câmara Municipal, seja por falhas na articulação política, por uma oposição mais forte ou menor prioridade atribuída a determinados projetos.

A análise da produção legislativa e das mensagens do Executivo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro entre 2013 e 2020 permite algumas conclusões relevantes sobre a dinâmica entre os poderes. Os dados evidenciam que o desenho institucional favorece o Executivo, que dispõe de prerrogativas como a iniciativa privativa em matérias estratégicas e o poder de urgência, fatores que podem explicar sua elevada taxa de sucesso na aprovação de proposições. Embora o Legislativo tenha apresentado volume significativamente maior de projetos, sua taxa de conversão foi baixa (6,54% no governo Paes e 9,28% no governo Crivella), em contraste com os altos índices do Executivo, que superaram 70% em ambos os mandatos. Entretanto, a baixa taxa de sucesso dos vereadores pode não ser atribuída apenas a barreiras institucionais ou resistências políticas, mas também a limitações administrativas da Câmara diante do elevado volume de proposições. Os resultados também apontam para um Legislativo mais ativo no período Crivella, tanto pelo aumento do número de leis ordinárias quanto pela maior participação das comissões, além da demora na tramitação de algumas mensagens. Isso reforça a ideia de que, além de aprovar leis, o Legislativo também pode influenciar o ritmo e a prioridade dos projetos enviados pelo Executivo. Por outro lado, em relação às mensagens enviadas pelo Executivo, todas tiveram aprovação unânime quando submetidas ao plenário, sem rejeições formais, o que indica uma relação cooperativa em termos de votação, ainda que a tramitação tenha sido mais lenta sob Crivella. Entretanto, alguns pontos precisam ser considerados. A análise está limitada a apenas dois mandatos, o que impede generalizações mais amplas sobre o funcionamento do processo legislativo no município. Esses achados também produzem alertas para futuras pesquisas. É necessário ampliar a série histórica analisada, incorporando outras gestões. Além disso, as recentes reformas administrativas da Câmara, como a criação do Colégio de Líderes, a reestruturação interna, e a fundação da Escola do Legislativo, sugerem que sua capacidade gerencial pode ter se aprimorado, afetando positivamente

⁵⁰ As mensagens foram catalogadas em fevereiro de 2023.

a tramitação das proposições. A reportagem de 2024, que destacou a produtividade recorde da 11ª Legislatura, reforça a hipótese de que o Legislativo carioca vem passando por um processo de fortalecimento institucional. Dessa forma, a análise da taxa de sucesso deve ser entendida em diálogo com esses novos indicadores e transformações administrativas, evitando conclusões definitivas baseadas apenas em dois mandatos e sinalizando a necessidade de estudos que considerem séries históricas mais longas e recentes.

c. Das Inconstitucionalidades encontradas nas Leis Municipais

A análise das leis declaradas inconstitucionais constitui um passo metodológico viável e necessário após a avaliação quantitativa da produção legislativa. Isso porque o exame meramente numérico, voltado para identificar o volume de proposições apresentadas, aprovadas e sancionadas, oferece apenas uma dimensão parcial do processo legislativo. Ele revela quem legisla mais (Executivo ou Legislativo) e a taxa de sucesso relativa de cada ator, mas não permite aferir o respeito às regras da Lei Orgânica que delimitam a competência legislativa. Ao incorporar a análise das leis inconstitucionais, o estudo avança para uma dimensão qualitativa que permite compreender não apenas o “quanto” se legisla, mas entender, ainda que parcialmente, particularidades presentes nesse processo legislativo. Esse passo é fundamental no caso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, onde os dados quantitativos já revelaram que em um curto período de tempo existe um Legislativo proativo, mas com baixa taxa de conversão em leis em relação ao Executivo. Assim, verificar em que medida parte das normas aprovadas é posteriormente invalidada pelo Judiciário ajuda a avaliar se essa atuação no processo legislativo ocorre de forma consistente ou se esbarra em limites legais.

Ao analisar as declarações de inconstitucionalidade encaminhadas pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por meio do relatório *Inconstitucionalidades Indicadas*, foi possível perceber um crescente fenômeno de invasão das competências privativas do chefe do Executivo, à medida que a Câmara Municipal passa a legislar sobre matérias de iniciativa exclusiva do prefeito. No que se refere aos documentos do Tribunal de Justiça, foram examinados os relatórios a partir de 2016 até o ano de 2022. Nesse período, foram encontradas 155 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)⁵¹. Deste total, 139 resultaram na declaração de

⁵¹ A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é um dos principais instrumentos de controle de constitucionalidade no Brasil. Trata-se de um mecanismo jurídico que permite ao Poder Judiciário verificar se uma

inconstitucionalidade, sendo que 117 foram deflagradas pelo próprio prefeito em exercício. Dessas, 85 tiveram como fundamento principal a usurpação da competência privativa do Prefeito. O volume das leis municipais declaradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro cresceu de forma expressiva ao longo dos anos, de apenas 6 casos em 2016 passou para 29 em 2022. Para complementar os dados encontrados nesses relatórios, outro procedimento adotado na pesquisa foi a consulta às leis declaradas inconstitucionais que haviam sido promulgadas durante os mandatos de Eduardo Paes (2013-2016) e Marcelo Crivella (2017-2020), disponíveis no site da própria Câmara, especificamente a seção denominada “base de inconstitucionalidade”. No total, foram identificadas 238 leis consideradas inconstitucionais no período de 2013 a 2020, sendo 161 referentes ao governo Paes e 77 ao governo Crivella. A diferença entre os números encontrados nos relatórios de Inconstitucionalidade Indicadas do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) e na base de inconstitucionalidade da Câmara Municipal decorre do tipo de registro feito por cada fonte. Os relatórios do TJRJ contabilizam apenas as ações julgadas no período analisado, enquanto a base da Câmara lista todas as leis já promulgadas que, em algum momento, foram declaradas inconstitucionais, inclusive em anos posteriores à sua aprovação. Além disso, a análise dos relatórios do tribunal foi feita a partir de 2016, pois esse é o ano inicial em que tais documentos estavam disponíveis. Dessa forma, os dados não são contraditórios, mas complementares, oferecendo perspectivas diferentes sobre o fenômeno. Ressalta-se, também, que esses dados não serão utilizados para fins comparativos entre os governos, uma vez que o processo de declaração de inconstitucionalidade pode levar vários anos, o que significa que muitas leis ainda podem não ter sido julgadas definitivamente.

O fenômeno da inconstitucionalidade de leis municipais propostas pela Câmara do Rio de Janeiro, sobretudo sob a alegação de usurpação da iniciativa do Poder Executivo, pode ser analisado à luz das teorias políticas que discutem a relação entre os poderes no Brasil. Esse processo evidencia a complexa dinâmica entre Legislativo e Executivo em âmbito municipal e revela tensões estruturais do sistema político brasileiro. Além disso, deve ser interpretado como parte de uma disputa pelo protagonismo político local. Os vereadores são eleitos para representar os interesses da população, mas frequentemente enfrentam limitações institucionais que os restringem à função de fiscalização e à apresentação de proposições em áreas que não interferem nas prerrogativas do

lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal é compatível com a Constituição Federal. Caso seja considerado incompatível, o STF pode declarar a lei ou ato como inconstitucional, retirando-o do ordenamento jurídico.

Executivo. Na prática, porém, a pressão para atender demandas imediatas de suas bases eleitorais (Caetano, 2004; Neto, 2003) leva muitos parlamentares a apresentar projetos de lei sobre temas que, embora relevantes para os eleitores, invadem competências exclusivas do prefeito. Esse comportamento reflete a lógica da competição político-eleitoral, em que vereadores buscam visibilidade e legitimidade por meio de proposições que demonstrem atuação junto às comunidades locais, ainda que tais propostas acabem esbarrando em barreiras constitucionais.

A análise das leis declaradas inconstitucionais complementa a investigação sobre a produção legislativa ao revelar que, embora o Executivo detenha prerrogativas institucionais privilegiadas, isso não significa que o Legislativo municipal se limite a um papel secundário. Ao contrário, os dados demonstram que os vereadores arriscam ultrapassar os limites constitucionais de sua atuação, propondo normas que invadem competências privativas do prefeito. Esse comportamento evidencia que a Câmara Municipal do Rio de Janeiro procura ampliar seu protagonismo na formulação da agenda, ainda que tal movimento resulte em invalidações pelo Judiciário. Assim, o fenômeno da inconstitucionalidade pode ser interpretado, não apenas como falha técnica, mas como reflexo de uma disputa política entre Executivo e Legislativo, revelando a complexidade das relações institucionais no nível local.

3.2 Coalizão de Governo e Estratégias de Controle

Na busca por compreender a relação entre a Câmara Municipal e o Prefeito, este capítulo procura estabelecer uma correlação entre a interação e o comportamento do Executivo e do Legislativo com a literatura estudada. A análise considera dois momentos: o eleitoral e o do exercício do mandato legislativo. Essa escolha se justifica porque, conforme o pensamento de Abranches (1988), já abordado anteriormente, a coalizão ocorre em três etapas: no período eleitoral, após a eleição e durante o mandato. No que se refere às coalizões governamentais, já foi afirmado que elas consistem em acordos entre partidos políticos e suas lideranças sobre como compartilhar recursos políticos com o objetivo de alcançar metas comuns (Reniu; Albala, 2012). Esses objetivos podem estar relacionados tanto à implementação de políticas públicas quanto à manutenção do poder. Nesse sentido, torna-se fundamental observar a configuração das forças partidárias na Câmara Municipal. Isso porque a composição interna do Legislativo, marcada pelo grau de fragmentação partidária, condiciona diretamente a viabilidade das coalizões e a capacidade do

prefeito de sustentar sua base de apoio (Abranches, 1988). Por essa razão, a análise começará pela distribuição partidária, buscando identificar o nível de fragmentação da Câmara como passo inicial para compreender as condições institucionais que moldam a relação entre Executivo e Legislativo. Para tanto, será aplicado o Índice de Número Efetivo de Partidos (NEP), proposto por Laakso e Taagepera (1979), calculado a partir da proporção de cadeiras que cada partido ocupa na Câmara Municipal em cada legislatura⁵². O uso deste índice permite ir além da simples contagem de legendas, mensurando o peso relativo de cada partido na composição do Legislativo e, assim, oferecendo uma visão mais precisa sobre a fragmentação. A análise abrangerá as eleições municipais de 2004, 2008, 2012, 2016, 2020 e 2024, não se limitando apenas aos mandatos Eduardo Paes (2013-2016) e Marcello Crivella (2017-2020), justamente para oferecer uma visão mais ampla da fragmentação ao longo do tempo. A escolha desse recorte temporal foi orientada pela disponibilidade de dados em planilhas fornecidas pelo Tribunal Eleitoral (TSE), que permitiram sistematizar e padronizar as informações necessárias para o cálculo do índice ao longo de seis legislaturas consecutivas.

Ao aplicar o índice NEP para cada eleição municipal, levando em conta a distribuição das cadeiras entre os partidos, foi possível identificar variações expressivas ao longo do período analisado. Em 2004, o índice alcançou 7,63, revelando uma estrutura menos fragmentada em relação ao ano seguinte. Em 2008, o valor saltou para 12,90, indicando um cenário mais alto de fragmentação. Já em 2012, o NEP caiu para 9,89, sugerindo um equilíbrio intermediário entre os anos 2004 e 2008. Já em 2016 e 2020, os índices foram 11,66 e 12,69, respectivamente, evidenciando novamente níveis mais elevados de fragmentação em relação aos anos anteriores. Por fim, em 2004, o índice caiu para 6,90, demonstrando uma queda considerável da fragmentação partidária em relação ao número de cadeiras. Esses resultados permitem observar como a composição da Câmara Municipal do Rio de Janeiro alternou entre momentos de maior pulverização partidária e fases com menos fragmentação, o que impacta diretamente na dinâmica de formação e sustentação de coalizões no Legislativo. No entanto, é importante destacar os estudos de Santos (2004) e Nicolau (2005) que observaram, que a interpretação do NEP em relação à realidade partidária deve ser feita com cautela, uma vez que o índice, por si só, não permite identificar quais partidos seriam, de fato, mais relevantes no cenário político.

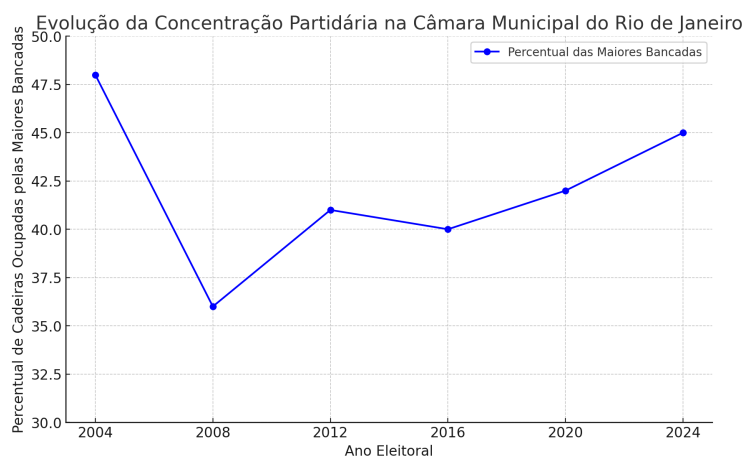
⁵² O índice NEP também pode ser calculado com a porcentagem de votos recebidos por partido. No entanto, para esta pesquisa faz mais sentido o cálculo com o número de cadeiras por partido dentro da Câmara.

Em 2004, quinze partidos conquistaram vagas no parlamento carioca, mas apenas o PFL obteve 29% das cadeiras, seguido pelo PMDB (12%) e PSDB (8%). Dessa forma, apenas três partidos ocupavam 48% da Câmara. Entre os demais, cinco (PDT, PL, PSC, PT e PTB) representavam 6% cada, quatro (PP, PPS, PRTB e PT do B) alcançaram 4% cada, três (PC do B, PRONA e PV) conquistaram 2% cada. Já em 2008, com a eleição de vinte e um partidos, o cenário apresentou maior fragmentação, em contrapartida, a concentração da maioria cadeiras permaneceu com poucos partidos. Nessa composição, DEM, PMDB e PSDB representavam, respectivamente, 16%, 10% e 10% das cadeiras, somando juntos 36% do parlamento carioca. Outros cinco partidos (PDT, PP, PT, PT do B e PV) conquistaram, cada um, 6% das vagas; outros cinco (PPS, PR, PRB, PSB e PSC) ficaram com 4% cada; enquanto os oito restantes (PC do B, PHS, PMN, PRTB, PSDC, PSOL, PTB e PTC) ficaram com apenas 2% cada.

Em 2012, a situação praticamente se manteve em relação ao número de partidos eleitos em 2008: vinte agremiações alcançaram o sucesso eleitoral. No entanto, a concentração de cadeiras aumentou em comparação com o pleito anterior, aproximando-se do cenário observado em 2004. O PMDB conquistou sozinho 25% das cadeiras do parlamento, seguido do PSOL e PT, ambos com 8%. Juntos, esses três partidos somavam 41% do total. DEM, PP e PSDC representaram, cada um, 6% das vagas; sete partidos (PDT, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB e PTB) alcançaram 4% cada; e outros sete (PHS, PRTB, PSD, PSL, PTC, PTN e PV) obtiveram apenas 2% das vagas na Câmara Municipal. Na eleição de 2016, o número de partidos caiu para dezoito, mas manteve-se a concentração de vereadores filiados a poucas siglas. O PMDB permaneceu como principal força, com 20% das cadeiras, seguido pela coligação PSOL/PCB com 12% e o DEM com 8%, totalizando juntos 40% do parlamento carioca. Quatro partidos (PRB, PSC, PSDB/PPS e PTB) conquistaram 6% cada; oito partidos (PDT, PHS, PMN, PP, PRTB/PROS/PATRIOTA, PSD, PT/Pc do B e SD/PSL) alcançaram 4% cada; e, por fim, três partidos (Novo, PT do B/PTC e PTN) ficaram com apenas 2% das cadeiras. Já em 2020, o número de partidos subiu para vinte e um, mas manteve-se a mesma lógica de concentração. DEM, PSOL e Republicanos conquistaram, cada um, 14% da Câmara, somando juntos 42% do total. Outros três partidos (Avante, PSD e PT) obtiveram 6% cada; cinco (Cidadania, PP, PSC, PL e PTB) ficaram com 4% cada; enquanto os onze restantes (DC, MDB, NOVO, PDT, PATRIOTA, PMN, PTC, PODE, PROS, PSL e SSD) tiveram apenas 2% cada.

Nas eleições municipais de 2024, verifica-se forte redução da fragmentação partidária em relação aos anos anteriores, fenômeno impulsionado também pelas alterações nas normas eleitorais brasileiras.⁵³ Dezesete partidos conquistaram vagas na Câmara Municipal, mas com uma concentração ainda mais acentuada de cadeiras em poucos partidos. Se, nos pleitos anteriores, a soma dos três maiores partidos variava entre 36% e 48% do total de cadeiras, em 2024 apenas dois partidos concentraram 45% do parlamento: o PSD, com 31%, e o PL, com 14%. O PSOL e o PT obtiveram 8% cada; MDB, PP e Republicanos ficaram com 6% cada; o PODE com 4%; e os demais nove partidos (DC, NOVO, PDT, PRD, PSB, PSDB, PV, SSD e União Brasil) conquistaram apenas 2% cada. Os dados apresentados podem ser melhor visualizados na planilha⁵⁴ a seguir:

GRÁFICO 1. ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2004-2024.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo TSE.

Ao analisar os resultados das eleições municipais do Rio de Janeiro a partir de 2004, observa-se que, apesar da fragmentação apresentada pelo índice NEP, poucos partidos conseguem alcançar um número de cadeiras a ponto de formarem bancadas consideravelmente maiores em

⁵³ Importante dizer também que a variação da fragmentação partidária também acompanha as mudanças ocorridas nos últimos anos nas normas eleitorais que estimularam a fusão e incorporação de partidos que buscam a manutenção do poder. O instituto da federação de partidos não teria impacto na nossa análise de fragmentação, pois os eleitos se mantêm filiados nos partidos originais, como ocorria na coligação.

⁵⁴ Os valores foram extraídos diretamente do texto fornecido, onde a composição das maiores bancadas foi descrita. Os cálculos seguiram os seguintes critérios: 2004: PFL (28%) + PMDB (12%) + PSDB (8%) = 48%; 2008: DEM (16%) + PMDB (10%) + PSDB (10%) = 36%; 2012: PMDB (25%) + PSOL (8%) + PT (8%) = 41%; 2016: PMDB (20%) + PSOL/PCB (12%) + DEM (8%) = 40%; 2020: DEM (14%) + PSOL (14%) + Republicanos (14%) = 42%; 2024: PSD (31%) + PL (14%) = 45% (exceção de apenas 2 partidos devido à maior concentração).

relação aos outros partidos⁵⁵. Esse fenômeno pode ser diretamente relacionado aos estudos de Figueiredo e Limongi (1995; 2007), que argumentam que o poder dentro do parlamento tende a se concentrar em algumas lideranças e partidos, restringindo a influência da maioria dos legisladores.

A partir desta análise, é possível afirmar que há um esforço de articulação política para a manutenção do poder dos partidos que transitam entre as maiores bancadas da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, isso porque a permanência deles nessa posição é recorrente. Os partidos que se mantiveram entre as maiores bancadas no período analisado foram: PMDB, em quatro eleições (2004, 2008, 2012 e 2016), o PSOL, em quatro eleições (2012, 2016, 2020 e 2024), o extinto DEM, em três eleições (2008, 2016 e 2020) e PSDB, em duas eleições (2004 e 2008). O PT já esteve entre as maiores bancadas em 2012 e mantém sua permanência na Casa com uma bancada menor. A novidade ficou por parte do PSD e PL na eleição de 2024, alcançando posições de maiores bancadas ainda não conquistadas nos anos anteriores analisados.

Outro dado importante identificado ao analisar a composição partidária da Câmara nas seis eleições municipais foi o esforço em estabelecer um alinhamento partidário entre prefeito e vereadores. Se, por um lado, o índice NEP evidencia certo grau de fragmentação, por outro, estratégias que buscam contornar essa realidade são implementadas. Essa constatação está em consonância com as conclusões de Figueiredo e Limongi (1995; 2007), que destacam a centralização do poder legislativo em poucos partidos, e de Abranches (2021), que ressalta a necessidade de que esses partidos integrem a coalizão do chefe do Executivo para garantir a governabilidade, quanto menor a fragmentação, mais eficiente tende a ser a gestão da coalizão. Os prefeitos eleitos no Rio de Janeiro parecem seguir essa lógica, já que, na prática, a maior bancada em cada eleição municipal analisada costuma ser do mesmo partido do prefeito eleito. Houve apenas duas exceções: em 2008, quando Eduardo Paes (PMDB) foi eleito e a maior bancada era a do DEM, com oito cadeiras, enquanto o partido do prefeito ocupava a segunda posição com cinco cadeiras; e em 2016, quando Marcelo Crivella (PRB) foi eleito em um cenário em que as maiores bancadas eram PMDB (10 cadeiras), PSOL/PCB (6 cadeiras) e DEM (4 cadeiras).

Outra informação importante que corrobora a afirmação acima é que os presidentes da Câmara Municipal, nos períodos analisados, também eram filiados aos partidos da maior bancada e

⁵⁵ Base de dados retirada no site do TSE: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/organization/tse-agel?groups=candidatos>>

ao partido do Prefeito. Houve, entretanto, duas exceções. A primeira ocorreu em 2008, quando o prefeito e o presidente da Câmara, embora estivessem alinhados partidariamente, não pertenciam à maior bancada, mas sim à segunda maior bancada. A segunda exceção foi em 2016, quando o prefeito eleito não era filiado a nenhuma das maiores bancadas, tampouco ao mesmo partido do Presidente da Câmara, conforme demonstrado no quadro abaixo.

TABELA 6. ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO ENTRE 2004-2024. DIVISÃO POR BANCADA, PARTIDOS E CARGOS POLÍTICOS.

Ano da Eleição	Maior Bancada da Câmara	Prefeito Eleito	Partido do Prefeito	Presidente da Câmara	Partido do Presidente da Câmara
2004	PFL	Cesar Maia	PFL	Ivan Moreira	PFL
2008	DEM	Eduardo Paes	PMDB	Aloisio Freitas (2007-2008) e Jorge Felipe (2009-2020)	PFL e PMDB
2012	PMDB	Eduardo Paes	PMDB	Jorge Felipe	PMDB
2016	PMDB	Crivella	PRB	Jorge Felipe	PMDB
2020	DEM-PSOL-REPUBLICANOS	Eduardo Paes	DEM	Jorge Felipe Carlo Caiado (2021)	DEM e DEM
2024	PSD	Eduardo Paes	PSD	Carlo Caiado	PSD

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo TSE.

A importância dessa articulação já foi abordada anteriormente (Figueiredo e Limongi, 1995; 2007; 2017), mas a análise de Melo e Pereira (2024) merece destaque neste ponto. Primeiro, quanto à necessidade de reduzir a fragmentação partidária; segundo, ao enfatizar a relevância de coalizões menos heterogêneas e que, sempre que possível, compartilhem conteúdos programáticos de governo. Outro aspecto ressaltado por Melo e Pereira (2024) é a necessidade de o chefe do Executivo eleger os presidentes das Câmaras. Isso porque, conforme argumentam Figueiredo e Limongi (1995), o parlamento concentra poder em poucas lideranças, realidade já demonstrada anteriormente ao se discutir a implementação do Colégio de Líderes na Câmara do Rio, o destaque dado pelo Regimento Interno ao papel das lideranças partidárias no parlamento municipal e ao presidente da Câmara. Se o poder se concentra nas mãos de poucos, o Presidente da Câmara é o líder desses poucos e detém prerrogativas institucionais de extrema relevância, o que justifica o

esforço de Eduardo Paes em garantir maiorias não apenas nas bancadas, mas também no alinhamento partidário com a Presidência da Câmara.

Conforme lembram Melo e Pereira (2024), a incapacidade do PT de eleger os presidentes da Câmara resultou não apenas no impeachment da Presidenta Dilma, mas também em dificuldades para a aprovação de suas agendas no Parlamento Federal. Essa leitura pode ser aplicada, de forma semelhante, à gestão do ex-prefeito Marcelo Crivella, cujo processo de impeachment reflete essa dinâmica. Houve, claramente, uma orientação partidária na votação: apenas vereadores do DEM e PSD apresentaram votos divergentes dentro das próprias bancadas e, ainda assim, em apenas um caso cada. Já os vereadores dos demais partidos votaram de maneira padronizada, seja contra, seja a favor do impeachment de Crivella, como se pode observar no quadro a seguir.

TABELA 7. DIVISÃO DE VOTAÇÃO POR PARTIDOS NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO NA VOTAÇÃO DO IMPEACHMENT DE MARCELO CRIVELLA.

Votação Impeachment Marcelo Crivella		
NÃO (contra)	SIM (a favor)	AUSENTE
DEM	AVANTE	DEM
PATRIOTA	CIDADANIA	MDB
PODE	CIDADANIA	PL
PODE	DC	PMN
PROGRESSISTAS	DEM	PSC
PROGRESSISTAS	DEM	PTB
PROGRESSISTAS	DEM	
PROGRESSISTAS	DEM	
PROGRESSISTAS	DEM	
PROGRESSISTAS	PDT	
PROS	PDT	
PSC	PSD	
PSC	PSOL	
PSD	PSOL	
PSD	PSOL	
PTC	PSOL	
REP.	PSOL	
REP.	PSOL	
REP.	PT	
REP.	PT	

REP.		
REP.		
SSD		
SSD		

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Essa lógica de articulação não se restringe ao momento de exercício do mandato, mas já se evidencia na etapa anterior, ainda durante o processo eleitoral. Ao analisar as coligações, observa-se que também ocorrem estratégias de garantir maiorias ainda no momento eleitoral. O grande número de partidos em coligações, em especial nas que elegeram Eduardo Paes, reflete a importância de construir alianças estratégicas no nível local, conforme exemplifica a tabela abaixo.

TABELA 8. ANÁLISE DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES 2004-2024. DIVISÃO POR CANDIDATO, COLIGAÇÃO, PARTIDOS DA COLIGAÇÃO E O TURNO DA VITÓRIA ELEITORAL.

Candidato Ele	Eleição	Coligação	Partidos da Coligação	Turno
Cesar Maia	2004	Feitos Pro Rio	PFL, PSDB, PSDC, PRTB, PT PV, PTdoB.	1º
Eduardo Paes	2008	Unidos pelo Rio	PMDB / PP / PSL / PTB	2º
Eduardo Paes	2012	Somos Um Rio	PRB / PP / PDT / PT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PP / PSDC / PRTB / PHS / PMN / PTC / PSB / PRP / PSD / PC do B / PT do B	1º
Marcelo Crivell	2016	Rio Mais Humano	PRB / PTN / PR	2º
Eduardo Paes	2020	A certeza de um Rio melhor	CIDADANIA / DC / PV / AVAN / PL / DEM / PSDB	2º
Eduardo Paes	2024	É o Rio seguindo em frente	PODE / PRD / DC / AGIR / SOLIDARIEDADE / AVANTE PSB / PDT / Federação BRAS DA ESPERANÇA - FÉ BRASIL(PT/PC do B/PV) / PS	1º

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo TSE.

Embora a formação de coligações eleitorais não assegure, por si só, a consolidação de uma coalizão estável e coesa ao longo do mandato, sua análise constitui um indicativo importante das estratégias iniciais de articulação política. Trata-se de um primeiro movimento que antecipa a lógica de coordenação necessária para a governabilidade, ainda que as condições efetivas da coalizão se

definam e se ajustem posteriormente, já no exercício do governo. Nesse sentido, os dados sobre coligações eleitorais são aqui mobilizados como parte de um processo mais amplo de planejamento político que se desenrola em diferentes etapas: a etapa eleitoral, marcada pela busca de alianças para a vitória nas urnas, e a etapa de governo, em que a articulação com o Legislativo se torna crucial para a sustentação da agenda do Executivo.

É possível identificar nas vitórias de Eduardo Paes, que ele vence no primeiro turno quando conta com coligações amplas (2012 e 2024) ou quando busca a reeleição, o que sugere habilidade em gerir as coalizões ao longo do mandato e atrair mais partidos para sua base nas campanhas eleitorais. Nos anos em que formou coligações menores, 2008, em sua primeira candidatura à Prefeitura, e 2020, em seu retorno após um período fora da política, precisou disputar o segundo turno. No entanto, a eleição de 2020 merece considerações específicas: apesar de Paes ter reunido uma coligação relativamente menor em comparação a 2012 e 2024, a coligação do segundo colocado, Marcelo Crivella, também não possuía grande desvantagem (coligação Com Deus, Pela Família e Pelo Rio - PODE, PTC, PMN, PRTB, Republicanos, PP, Patriota e Solidariedade) em relação a coligação de Paes que, teve apenas um partido a menos. Esse cenário pode indicar que parte dos partidos preferiu não se comprometer de forma decisiva naquela disputa e assegurar as alianças com o prefeito em exercício.

Para a análise da relação entre Executivo e Legislativo, é igualmente importante verificar se as alianças firmadas no momento eleitoral se traduzem em posições efetivas no parlamento (ABRANCHES, 1988). No mandato de Eduardo Paes (2009-2012), os partidos de sua coligação ocuparam 18% das cadeiras na Câmara. Já em seu segundo mandato (2013-2016), esse percentual saltou para 77%, sendo 25% apenas do seu próprio partido (PMDB). No mandato de Marcelo Crivella (2017-2020), por outro lado, a coligação que o elegeu detinha apenas 8% das cadeiras, evidenciando uma posição frágil no Legislativo. No retorno de Paes à Prefeitura para seu terceiro mandato (2021-2024), a coligação vitoriosa ocupou 32% das vagas na Câmara. Em 2024, embora não tenha repetido o desempenho de 2012, sua coligação conquistou 53% das cadeiras, com destaque para o PSD (partido do prefeito), que sozinho garantiu 31% do total, além de eleger o Presidente da Câmara, Carlo Caiado (PSD), para um segundo mandato consecutivo.

O número de partidos em uma coligação é, sem dúvida, um fator importante para as estratégias eleitorais, mas não garante, por si só, o sucesso de uma candidatura. O contexto político

e a conjuntura social exercem um peso decisivo nos resultados. A trajetória de Eduardo Paes ilustra bem essa complexidade: eleito em 2008 e reeleito em 2012 no primeiro turno, retornou à Prefeitura em 2020 e foi novamente reeleito em 2024 no primeiro turno. No entanto, em 2016, mesmo apoiando uma coligação ampla, a “Juntos Pelo Rio” (PMDB / PDT / PP / PTB / PSL / SD / DEM / PROS / PHS / PMN / PATRIOTA / PSDC / PTC / PT do B / PRTB), composta por 15 partidos, não conseguiu levar seu candidato sequer ao segundo turno. Nesse pleito, o segundo turno foi disputado por duas coligações pequenas: Marcelo Freixo com a coligação *Mudar é Possível* (PSOL e PCB) e Marcelo Crivella com a coligação *Rio Mais Humano* (PRB / PTN / PR). Esse caso demonstra que nem sempre a força eleitoral de um prefeito é transferível a um sucessor, mesmo em cenários de coligações robustas. A eleição de 2016 mostra que a articulação eleitoral deve ser lida em conjunto com variáveis como rejeição, contexto político e estratégias narrativas dos candidatos. Por outro lado, ainda que, no contexto analisado, as coligações não assegurem vitórias eleitorais, sua formação no período pré-eleitoral permaneceu relevante na maior parte dos contextos analisados, preparando o terreno para a montagem de coalizões durante o mandato. Nesse sentido, a lógica do presidencialismo de coalizão, adaptada ao contexto municipal e ao período analisado, indica que alianças eleitorais representam a primeira etapa de um planejamento político que se desdobra no exercício do governo.

Uma forma de exemplificar os riscos de um governo minoritário foi a atuação do prefeito Marcelo Crivella ao buscar apoiadores para uma votação importante sobre a atualização dos valores do IPTU, como forma de aumentar a arrecadação do município. O aumento de impostos, por sua natureza, gera descontentamento na população, que se sente prejudicada ao pagar mais tributos quando a oferta de serviços públicos permanece precária em diversos aspectos. A justificativa apresentada por Crivella não o isentou de um processo marcado por intensas negociações com a Câmara, especialmente pela atuação dos líderes partidários no esforço de aprovação da mensagem do Executivo. Munidos de instrumentos previstos no Regimento Interno, já mencionados anteriormente, esses líderes tiveram condições de realizar articulações políticas mais consistentes. Na ocasião, o líder de governo foi nomeado secretário da Casa Civil, assumindo influência direta sobre nomeações e exonerações de cargos no Executivo. Como desdobramento, a negociação incluiu a exoneração de pessoas indicadas por vereadores opositores à proposta de aumento do

IPTU. Além disso, foram acionados mecanismos regimentais, como pedido de adiamento da votação e a derrubada de vetos.⁵⁶

O que se observou nesse caso é que, quando se trata de medidas impopulares, ainda que necessárias à governabilidade, o apoio do Legislativo pode se tornar mais reticente e apreensivo. Isso ocorre porque votar a favor de propostas rejeitadas pela sociedade pode repercutir negativamente na manutenção das bases eleitorais. No contexto apresentado, tanto o Legislativo quanto o Executivo recorreram, quando necessário, aos instrumentos regimentais para fortalecer suas posições: o parlamento pode adiar votações, derrubar vetos e obstruir a pauta, enquanto o Executivo mobiliza líderes partidários, utiliza cargos e recursos administrativos como moeda de negociação e explora as prerrogativas de agenda que possui. Assim, as regras institucionais aqui estudadas não devem ser vistas como meras formalidades, mas como mecanismos efetivamente acionados na prática política, inclusive no nível local, moldando concretamente a relação de forças entre Executivo e Legislativo.

A análise da relação entre a Câmara Municipal do Rio de Janeiro e o Prefeito ao longo das eleições municipais desde 2004 confirma diversas teorias clássicas sobre a dinâmica do presidencialismo de coalizão. Os dados apresentados demonstram que, embora o sistema político, no município do Rio de Janeiro e nos períodos analisados, seja caracterizado pela fragmentação partidária, o funcionamento efetivo da Câmara revela outra lógica: o poder concentra-se regimentalmente em poucas lideranças e partidos com maiores bancadas. Essa combinação, regras institucionais que fortalecem líderes e a concentração de cadeiras em poucos partidos revelam uma dinâmica complexa em que a capacidade de articulação do Prefeito é necessária com os pólos

⁵⁶ Crivella beneficia vereadores que apoiaram aumento do IPTU, e adversários são punidos. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/crivella-beneficia-vereadores-que-apoiaram-aumento-do-iptu-adversarios-sao-punidos-21819757>>. Acesso em: 20 de jun. de 2022. Secretária se opõe a Crivella em votação do IPTU e é exonerada: "Não estou atrás de cargos". Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/09/04/contraria-a-revisao-do-iptu-secretaria-de-crivella-e-exonerada-e-diz-nao-estar-atras-de-cargos.htm>>. Acesso em: 21 de jun. de 2022. Às vésperas das eleições, Crivella propõe reduzir o IPTU. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/as-vesperas-das-eleicoes-crivella-propoe-reduzir-iptu-24727430>>. Acesso em: 21 de jun. de 2022. Sem maioria na Câmara, Crivella terá que negociar para aprovar novas regras do IPTU. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/sem-maioria-na-camara-crivella-tera-que-negociar-para-aprovar-novas-regras-do-iptu-21740969>>. Acesso em: 21 de jun. de 2022. Adiada a votação das mudanças nas regras para cobrança do IPTU e ITBI. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/adiada-votacao-da-mudancas-nas-regras-para-cobranca-do-iptu-itbi-21761071>>. Acesso em: 21 de jun. de 2022.

dominantes no Legislativo. Sérgio Abranches (1988) argumenta que o presidencialismo brasileiro exige a formação de coalizões multipartidárias para garantir governabilidade, ocorrendo em três momentos: durante a eleição, após a eleição e durante o mandato. O caso do Rio de Janeiro reflete esse modelo: Eduardo Paes construiu coligações mais amplas em 2012 e 2024, vencendo no primeiro turno, o que sugere que alianças eleitorais fortes aumentam a viabilidade política. Já em 2008 e 2020, quando contou com coligações menores, precisou disputar o segundo turno, indicando que a fragmentação partidária pode dificultar uma vitória imediata. Marcelo Crivella, em 2016, teve uma coligação reduzida e governou com minoria na Câmara, o que resultou em dificuldades legislativas e, posteriormente, em seu processo de impeachment. Figueiredo e Limongi (1995, 2007) argumentam que, apesar do sistema multipartidário brasileiro, o poder dentro do parlamento se concentra em poucas lideranças e bancadas, que controlam a pauta legislativa, e os dados apresentados aqui sobre a composição da Câmara Municipal do Rio confirmam esse modelo. Desde 2004, três ou quatro partidos controlam entre 36% e 48% das cadeiras, limitando a influência das siglas menores. Em 2024, apenas dois partidos (PSD e PL) concentraram 45% das cadeiras, demonstrando um cenário de concentração partidária. A presidência da Câmara, em geral, pertence ao partido do prefeito eleito, reforçando a ideia de que o Executivo precisa manter aliados estratégicos no comando do Legislativo. A estrutura política carioca confirma que o poder não é distribuído igualmente entre os parlamentares, mas dominado por bancadas majoritárias, que definem a governabilidade. Abranches (2021) reforça que, quanto menos fragmentada a coalizão, maior a eficiência do governo, e os dados apresentados demonstram a importância desse alinhamento. Em 2012, a coligação que elegeu Eduardo Paes ocupava 77% das cadeiras na Câmara, resultando em governabilidade estável. Em 2017-2020, Crivella contou com apenas 8% da Câmara em sua coligação, enfrentando dificuldades e culminando em seu impeachment. Já em 2024, Eduardo Paes conseguiu garantir 53% da Câmara para sua coligação, incluindo 31% apenas do seu partido (PSD), além de eleger o presidente da Câmara. Segundo Melo e Pereira (2024), presidentes que não conseguem eleger os presidentes da Câmara enfrentam dificuldades na implementação de políticas públicas. No município do Rio, essa realidade também foi constatada entre 2004 e 2024, com exceção de 2008 e 2016. Couto (1998) destaca que, quando o Executivo possui baixa capacidade de articulação legislativa, ele se torna refém do parlamento e pode enfrentar crises graves. Como conclusão deste subcapítulo sobre coalizões e estratégias de controle, evidencia-se

que o Executivo precisa garantir que seus aliados tenham influência no Legislativo, reduzindo os custos de negociação política.

Diante do exposto, a análise da Câmara Municipal do Rio de Janeiro entre 2004 e 2024 confirma a pertinência das teorias clássicas sobre o presidencialismo de coalizão, nesse período estudado. O Executivo depende da formação de alianças partidárias para sustentar sua governabilidade, seja no momento eleitoral, seja no exercício do mandato. Essa dinâmica, já descrita por Abranches (1988), manifesta-se com clareza no cenário carioca. Os cálculos do NEP (Laakso & Taagepera, 1979) mostraram que a fragmentação da Câmara variou ao longo do período, alcançando picos em 2008 e 2020 e diminuindo drasticamente em 2024. No entanto, mesmo em cenários de fragmentação, poucos partidos tendem a concentrar a maior parte das cadeiras, o que confirma a leitura de Figueiredo e Limongi (1995, 2007) sobre a concentração de poder em lideranças e bancadas majoritárias. Assim, a simples presença de muitos partidos não significa equilíbrio de forças: a governabilidade depende de como essas cadeiras se distribuem entre os partidos. Os dados demonstram que, em regra, a maior bancada da Câmara coincide com o partido do prefeito eleito ou com partidos de sua coalizão. Isso reforça a estratégia de garantir maioria legislativa não apenas por meio da formação de coligações eleitorais, mas também pelo alinhamento interno com a Presidência da Câmara. As exceções, como em 2008 e 2016, revelam que quando esse alinhamento não se consolida, o Executivo enfrenta maiores dificuldades, podendo até resultar em crises políticas ou em processos de impeachment. Embora a formação de coligações no período eleitoral não assegure, por si só, o sucesso eleitoral ou a estabilidade posterior, ela se mostra um primeiro passo estratégico. Em 2012 e 2024, Eduardo Paes construiu coligações amplas que o levaram à vitória no primeiro turno, mas em 2016, mesmo uma grande coligação não garantiu êxito ao seu candidato. Esse contraste evidencia que, no momento eleitoral, o número de partidos é importante, mas insuficiente: fatores como contexto político, rejeição de candidaturas e narrativas eleitorais também influenciam fortemente os resultados. Ainda assim, a análise das coligações ajuda a compreender como os prefeitos buscaram estruturar desde cedo a base que sustentará suas coalizões no exercício do governo. A dinâmica política carioca evidencia que os instrumentos regimentais não são meras formalidades, mas recursos efetivamente utilizados por Executivo e Legislativo em momentos de disputa. O Legislativo aciona adiamentos de votação, vetos e obstruções; o Executivo mobiliza cargos, recursos administrativos e prerrogativas de agenda. Essa prática confirma a centralidade das regras institucionais como molduras que estruturam a

negociação política e a disputa de poder. O estudo demonstra que, no caso do Rio de Janeiro, a relação entre Executivo e Legislativo é orientada por uma combinação entre quatro fatores: (1) a concentração real de cadeiras em poucas bancadas, apesar da fragmentação; (2) o alinhamento entre prefeito, maior bancada e presidência da Câmara; (3) a capacidade de transformar coligações eleitorais em coalizões estáveis durante o mandato; e (4) as regras regimentais. Assim, o presidencialismo de coalizão no nível municipal reafirma-se como uma engrenagem complexa, na qual as regras institucionais, os arranjos eleitorais e a dinâmica legislativa se entrelaçam para definir o sucesso ou o fracasso de estruturar uma relação harmônica entre Executivo e Legislativo.

3.3 - Subprefeituras e Seu Papel na Arena Política Carioca

A análise das subprefeituras dentro da estrutura política municipal pode ser interpretada, sob a ótica do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), como um instrumento estratégico de negociação política. Assim como as secretarias e outros cargos no Executivo, a concessão de subprefeituras pode se configurar como um dos mecanismos mais eficazes para consolidar apoio legislativo, funcionando como moeda de troca para garantir a sustentação do governo. Abranches (1988) teorizou que o modelo brasileiro de presidencialismo exige que o chefe do Executivo negocie constantemente com o Legislativo, formando coalizões multipartidárias, e que essa negociação se estende para além da Câmara, alcançando a estrutura do Executivo, onde secretarias, diretorias e subprefeituras são distribuídas para consolidar apoios.

No contexto municipal, as subprefeituras funcionam como mini-prefeituras regionais, permitindo que vereadores contemplados com a indicação desses cargos — assim como partidos aliados — exerçam influência direta na administração local, fortalecendo suas bases eleitorais. Ao estudar o processo de descentralização intramunicipal em São Paulo, Coelho (2020) observa que a Lei Orgânica do Município (LOM) equiparou os subprefeitos aos secretários municipais, conferindo-lhes o status de auxiliares diretos do Prefeito. Essa equiparação foi posteriormente consolidada pela legislação que criou as subprefeituras. Em teoria, o subprefeito atua como representante do governo municipal em determinada região, possuindo maior poder de decisão em comparação com os antigos administradores regionais. No período das Administrações Regionais (ARs), que vigoraram até o início dos anos 2000, havia apenas desconcentração territorial de serviços, mas não descentralização política efetiva: o poder decisório permanecia integralmente

centralizado na administração municipal, sem repasse relevante de autoridade às unidades subordinadas.

A análise das subprefeituras surge nesta pesquisa a partir da estratégia eleitoral adotada por Eduardo Paes nas eleições municipais de 2024. Garantir uma futura coalizão já no momento eleitoral é uma vantagem para o chefe do Executivo, como já demonstrado, mas os meios de articulação para atrair aliados antes de ser eleito podem ser complexos, dado que os resultados eleitorais não são garantidos. Ademais, formar uma coligação eleitoral não assegura automaticamente a consolidação de uma coalizão no exercício do mandato.

Entre os novos vereadores eleitos para a legislatura de 2025-2028, destacam-se vários com vínculos diretos com cargos do Executivo ou subprefeituras: Joyce Trindade (PSD), ex-secretária da Mulher; Helena Vieira (PSD), irmã do deputado federal Luciano Vieira e do deputado estadual Léo Vieira; Diego Vaz (PSD), ex-subprefeito da Zona Norte; Salvino Oliveira (PSD), ex-secretário de Juventude; Felipe Boró (PSD), suplente que já exerceu mandato; Talita Galhardo (PSDB), ex-subprefeita de Jacarepaguá; Flávio Valle (PSD), ex-subprefeito da Zona Sul; Tatiana Roque (PSB), ex-secretária de Ciência e Tecnologia; Marcos Dias (PODE), ex-secretário de Integração Metropolitana e atual presidente do Podemos; e Felipe Pires (PT), sobrinho de Adilson Pires, secretário de Assistência Social e ex-vice-prefeito de Paes. Dois padrões principais podem ser identificados: (1) a forte ligação com cargos do Executivo, já que vários eleitos foram secretários ou ocuparam funções estratégicas na gestão municipal; e (2) a atuação prévia em subprefeituras, que funcionaram como trampolim eleitoral, caso de Diego Vaz, Talita Galhardo e Flávio Valle. Esses dados reforçam a ideia de que ocupar cargos no Executivo, sobretudo em subprefeituras, constitui um caminho eficaz para conquistar assentos no Legislativo, fortalecendo tanto a imagem pública dos candidatos quanto sua base eleitoral regional. Assim, as subprefeituras assumem papel de plataforma eleitoral e instrumento de articulação política no âmbito municipal. Rocha (2021) demonstra que, na maioria dos casos, o alinhamento dos vereadores em relação ao prefeito é definido ainda antes das eleições, na composição das chapas. Esse dado reforça a importância de compreender as subprefeituras também como parte da estratégia de montagem de coalizões antecipadas. Experiências passadas, como a de Cesar Maia, Conde e, mais recentemente, Eduardo Paes, mostram que a criação, distribuição e utilização das subprefeituras refletem disputas e negociações que moldam a relação entre Executivo e Legislativo.

Por fim, a análise confirma a tese de Abranches (1988): prefeitos utilizam cargos estratégicos, como as subprefeituras, para reduzir os custos de governabilidade, construindo alianças ainda no período eleitoral. A diferença observada em 2024 foi a conversão direta de subprefeitos em vereadores eleitos, o que consolidou a base legislativa de Eduardo Paes. Esse processo evidencia que as subprefeituras não são apenas instrumentos administrativos, mas também parte central do jogo político municipal.

CONCLUSÃO

Este estudo examinou a relação Executivo-Legislativo no município do Rio de Janeiro, com foco nos mecanismos institucionais e políticos que a sustentam. Para tanto, combinou: análise jurídico-institucional da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara Municipal; o exame da produção legislativa (leis ordinárias e complementares) e das mensagens do Executivo nos mandatos de Paes (2013-2016) e Crivella (2017-2020); o levantamento de leis declaradas inconstitucionais; mensuração da fragmentação partidária via NEP ao longo de seis eleições (2004-2024); estratégias eleitorais e pós-eleitorais como instrumentos de articulação; e o papel político das subprefeituras. O desenho analítico dialogou com a literatura clássica e contemporânea sobre presidencialismo de coalizão e coordenação institucional (Abranches, 1988; Figueiredo & Limongi, 1995; 2007; 2017; Melo & Pereira, 2024).

Cinco resultados centrais emergem. Primeiro, o arranjo normativo local confere ao executivo vantagens procedimentais relevantes na definição da agenda (iniciativa privativa, urgência, sobrestamento), o que reforça sua posição na tramitação e sinaliza concentração decisória em poucas lideranças dentro da Câmara. Segundo, a análise da produção legislativa mostra que o Executivo aprova de modo consistente suas proposições votadas, enquanto os vereadores respondem com elevada atividade normativa. Terceiro, o mapeamento de leis declaradas inconstitucionais (com destaque para iniciativas que invadem a competência de iniciativa do Prefeito) evidencia que a Câmara não é passiva e busca meios de contornar suas limitações, ainda que parte dessas iniciativas sejam posteriormente invalidadas. Quarto, a fragmentação medida pelo NEP varia no período, mas convive com a concentração de cadeiras em poucos partidos e com a recorrência de alinhamento entre o partido do prefeito, a maior bancada e a presidência da Câmara. Quinto, em contextos de tensão e votações sensíveis, tanto Executivo quanto Legislativo são

capazes de utilizar mecanismos institucionais para defender seus interesses. A investigação sobre subprefeituras adiciona uma camada explicativa relevante: além de sua função administrativa, elas operam como recurso político para montagem e manutenção de coalizões, seja pela capilaridade territorial, seja pela visibilidade junto às bases. O ciclo eleitoral de 2024 ilustra essa dinâmica ao converter gestores regionais e ex-secretários em vereadores, adensando a base legislativa do governo e mostrando que as regras e cargos não são meras formalidades, mas instrumentos acionados na prática, também no nível local.

As contribuições do trabalho são três: demonstra, com evidências municipais, que a lógica do presidencialismo de coalizão se projeta para o plano local, com ênfase na centralização da agenda e no papel de lideranças; oferece uma leitura articulada da relação Executivo-Legislativo no plano local, integrando métricas de estrutura partidária (NEP), resultados de produção legislativa, declarações de inconstitucionalidades, estratégias pré-eleitorais e pós-eleitorais, qualifica o debate sobre cargos como moeda de coordenação ao evidenciar o lugar das subprefeituras no arranjo político local. Há, contudo, limitações. Não foi explorado o comportamento individual de vereadores, nem o efeito da popularidade do prefeito ao longo do mandato. A análise foi concentrada no Rio de Janeiro, o que restringe inferências comparativas. Esses pontos abrem agendas futuras: rastrear carreiras parlamentares e fluxos de nomeações; comparar capitais; e investigar se subprefeituras cumprem metas de gestão ou exercem predominantemente funções político-coalizacionais.

Em síntese, os achados indicam que a relação entre o Executivo e o Legislativo municipal no Rio de Janeiro depende menos do “número bruto” de partidos e mais da arquitetura de coordenação: vantagens procedimentais do Executivo, presidência da Câmara alinhada, concentração de cadeiras em poucos partidos, uso estratégico de cargos e aplicação prática das regras regimentais. Ao mesmo tempo, o Legislativo não se resigna: produz ativamente, aciona instrumentos de obstrução quando convém e, por vezes, ultrapassa limites de iniciativa, o que o Judiciário corrige a posteriori. Assim, o equilíbrio entre Executivo e Legislativo no plano local é dinâmico e contingente, resultante da interação entre instituições, lideranças e incentivos eleitorais.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, S. H. H. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ABRANCHES, S. *Os ciclos do presidencialismo de coalizão*. Ecopolítica Ensaaios, p. 1-8, 2014.

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil*. Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP), v. 2, n. 3, p. 67-79, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.35305/rr.v2i3.15>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ANDRADE, R. C. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998. p. 11-40.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 40, p. 149–157, out. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300011>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BARCELLOS, J. As Câmaras Municipais nos estudos legislativos. *Revista Parlamento e Sociedade*, v. 2, n. 2, p. 11–43, 2014. Disponível em: <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/32>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BARROS, S. R. de. Leis autorizativas. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, n. 29, p. 259-265, ago./nov. 2000. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=21708>. Acesso em: set. 2024.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 528–550, jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612154969>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRAGA, S. S. As relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964). 2008.

285 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local: o caso do município de São Paulo. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos Cebrap*, n. 71, mar. 2005.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. 18. reimpr. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 9789724021065.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados*, v. 51, n. 2, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0011-52582008000200006>. Acesso em: 26 jan. 2025.

COELHO, R. O processo de descentralização intramunicipal em São Paulo. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 75, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287501>. Acesso em: 26 jan. 2025.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo–Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998. p. 41-72.

D'ÁVILA FILHO, P. M. Assimetria e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal. *Desigualdade e Diversidade*, n. 2, p. 1-20, jan./jun. 2008. Disponível em: https://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/Filho_desdiv_n2.pdf. Acesso em: set. 2014.

D'ÁVILA FILHO, P. M.; LIMA, P. C.; JORGE, V. L. Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de indicações pelos vereadores cariocas. In: ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M. (orgs.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014. p. 191-214.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos Cebrap*, n. 38, p. 3-46, 1994.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In: SANTOS, F.; AVRITZER, L. (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

FIGUEIREDO, G. N. O sistema partidário no Rio de Janeiro: uma análise sobre líderes e partidos políticos. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2020.tde-28022020-144530>. Acesso em: 23 fev. 2024.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 3, p. 79–97, set./dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700030008>. Acesso em: 26 jan. 2025.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; PLUYE, Pierre; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Métodos de pesquisa mistos e revisões de literatura mistas: conceitos, construção e critérios de avaliação. *InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação*, Ribeirão Preto, v. 8, n. 2, p. 4–24, 2017. DOI: 10.11606/issn.2178-2075.v8i2p4-24. Disponível em: <https://revistas.usp.br/incid/article/view/121879>. Acesso em: 18 de fev. 2025.

GOMES, J. J. *Direito Eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GRIN, E. J.; LAMEIRÃO, C. R. Quando o velho encontra o novo: uma análise da descentralização proposta com as subprefeituras nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 1, p. 7-34, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i1.1738>. Acesso em: 26 jan. 2025.

JONES ZAGO, M.; BENNECH, A. P. de M.; GRACIOLLI, E. J. Os estudos legislativos brasileiros: do Congresso Nacional aos municípios. *CSONline – Revista Eletrônica de Ciências*

Sociais, n. 32, p. 264–279, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/1981-2140.2020.27282>. Acesso em: 26 jan. 2025.

LAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LEITE, Luciana R.; VERDE, Amanda P. dos S. R.; OLIVEIRA, Fabiane das C. R. de; NUNES, José B. C. Abordagem mista em teses de um programa de pós-graduação em educação: análise à luz de Creswell. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, e243789, 2021. DOI: 10.1590/S1678-4634202147243789. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147243789>. Acesso em: 26 jan. 2025.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81–106, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>. Acesso em: 26 jan. 2025.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. *Por que a democracia brasileira não morreu?*. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

MINEIRO, Márcia; ALVES DA SILVA, Mara A.; GRACIA FERREIRA, Lúcia. Pesquisa qualitativa e quantitativa: imbricação de múltiplos e complexos fatores das abordagens investigativas. *Momento – Diálogos em Educação*, Rio Grande, v. 31, n. 3, p. 201–218, 2022. DOI: 10.14295/momento.v31i03.14538. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/14538>. Acesso em: 17 fev. 2025.

MONTESQUIEU, C. S. *Do espírito das leis*. São Paulo: Saraiva, 2000.

NICOLAU, J. Partidos na república de 1946: uma réplica metodológica. *Dados*, v. 48, n. 3, p. 589-608, jul. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000300005>. Acesso em: 26 jan. 2025.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>. Acesso em: 26 jan. 2025.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; FREITAS, Deysi. Uma introdução aos métodos mistos. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 384–411, maio/ago. 2016. DOI: 10.1590/15174522-018004221. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-018004221>. Acesso em: 17 fev. 2025.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>. Acesso em: 26 jan. 2025.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>. Acesso em: 26 jan. 2025.

RAIMUNDO, B. C. Executivo e Legislativo na esfera local: o caso do município de São Paulo. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

RENIU, J.; ALBALA, A. Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Estudios Políticos*, v. 9, n. 26, p. 161-214, 2012.

ROCHA, M. M. Governismo local: relação Executivo–Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. *Opinião Pública*, v. 27, n. 1, p. 189–229, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912021271189>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M. (orgs.). *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.

ROCHA, M. M.; D'ÁVILA FILHO, P. M. Política local e câmaras municipais: considerações acerca da representação política no nível local. *Revista de Sociologia e Política*, v. 32, p. 1-18, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e009>. Acesso em: 26 jan. 2025.

RODRIGUES, T. A. Orçamento em discussão. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 45, 2019. ISSN 2525-4898. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/560152>. Acesso em: set. 2024.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, W. G. Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica. *Dados*, v. 47, n. 4, p. 729–762, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000400004>. Acesso em: 26 jan. 2025.

SARMENTO, C. E. *O espelho partido da metrópole: Chagas Freitas e o campo político carioca*. Rio de Janeiro: Folha Seca/FAPERJ, 2008.

SARMENTO, D. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma República inclusiva. *Revista EMERJ*, v. 20, n. 3, p. 296-318, set./dez. 2018.

SILVA, A. M. Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 24, p. 49-80, 2017.

SOUZA, R. B. de. Executivo e Legislativo em perspectiva local: os municípios do Rio de Janeiro. 2012. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SPECK, B. W. Partidos e líderes no sistema representativo brasileiro. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.