

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS GRADUAÇÃO LATU SENSU  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**HENRY CHARLES DUCRET JUNIOR**

**DOMINÂNCIA E SUCESSO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO  
DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, DE 2009 A 2016**

São Paulo  
2018

HENRY CHARLES  
DUCRET JUNIOR

DOMINÂNCIA E SUCESSO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA  
DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, DE 2009 a 2016

2018

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS GRADUAÇÃO LATU SENSU  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**HENRY CHARLES DUCRET JUNIOR**

**DOMINÂNCIA E SUCESSO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO  
DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, DE 2009 A 2016**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Prof. Dr. Marcello Fragano Baird

São Paulo  
2018

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS GRADUAÇÃO LATU SENSU  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**HENRY CHARLES DUCRET JUNIOR**

**DOMINÂNCIA E SUCESSO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO  
DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, DE 2009 A 2016**

Média da Avaliação da banca Examinadora.

Nota Final: .....

São Paulo, ..... de ..... de 2018

Orientador: \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marcello Fragano Baird

## **AGRADEÇO ...**

... a Deus, que me mostrou minhas vocações e respostas às perguntas que sempre me atazanaram.

... aos meus pais, que sempre me apoiaram para todas minhas aspirações e conquistas.

... à minha companheira de todas as horas que foram possíveis, Isabel, que, com inimaginável carinho, sempre me apoiou e me incentivou e me entendeu e me confortou e que, com tudo isso, me trouxe de volta todos os sonhos.

... aos meus filhos, que entenderam os vários momentos em que me privei de suas companhias.

... a todos os meus colegas do Curso de Pós Graduação, que me ajudaram a me desconstruir e depois ajudaram a me construir e, com isso, me fizeram um ser humano muito mais humano.

... a meu orientador Professor Marcello Fragano Baird que, demonstrando genialidade de grande cientista, muito me ajudou nesse trabalho.

## RESUMO

Este estudo analisa a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na produção legislativa do Município de Campinas no período de 2009 a 2016, compreendendo 2 legislaturas. Para tanto, faz uma comparação entre os instrumentos de exercício de poder de agenda que o Poder Executivo Municipal dispõe, contrapondo-os aos existentes em âmbito federal. Faz, ainda, uma medição matemática da produção legislativa, calculando índices (taxas de dominância e sucesso) que mensuram as características da relação entre os Poderes. Em razão de peculiaridades encontradas no processo legislativo municipal, são feitos, também, os cálculos desses índices de forma relativa, com exclusão de projetos e leis não inovadores. Tais índices são analisados conforme os resultados que apresentam e são alvos de comparações com índices encontrados na literatura, donde decorrem inferências sobre as causas que caracterizaram a relação entre os poderes, na produção legislativa estudada.

Palavras-chave: produção legislativa, dominância, sucesso, poder de agenda

## **ABSTRACT**

This study analyzes the relationship between the Executive and Legislative Powers in the legislative production of the Municipality of Campinas, from 2009 to 2016, comprising 2 legislatures. For this purpose, it does a comparison between the instruments of exercise of legislative schedule power that Executive Power has, opposed to the existing ones in federal scope. It does, yet, a mathematical measure of legislative production, calculating taxes (dominance and succession) that measure the characteristics of the relation between the powers. In the light of peculiarities found in the municipal legislative process, it does, for taxes calculations, exclusion of some data, in a relative way. These taxes are analyzed according to the results that are presented in comparison with the taxes found in literature, providing insights into the causes that characterize the relationship between the powers, in the a legislative production process.

Key words: legislative production, dominance, success, schedule power.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Instrumentos do poder de agenda (esferas federal e municipal) .....	25
Tabela 2: Produção Legislativa de Leis Ordinárias por período (2009-2016) .....	46
Tabela 3: Produção Legislativa de Leis Ordinárias por período (2009-2016) .....	47
Tabela 4: Produção Legislativa de Leis Ordinárias por período (2009-2016) .....	48
Tabela 5: Taxa de dominância absoluta por período (2009-2016) .....	49
Tabela 6: Taxa de dominância relativa por período (2009-2016) .....	52
Tabela 7: Taxa de sucesso absoluta por período (2009-2016) .....	55
Tabela 8: Taxa de dominância relativa por período (2009-2016) .....	58

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxa de dominância absoluta por período (2009-2016).....	49
Gráfico 2: Taxa de dominância relativa por período (2009-2016) .....	52
Gráfico 3: Taxa de sucesso absoluta por período (2009-2016) .....	55
Gráfico 4: Taxa de dominância relativa por período (2009-2016) .....	59

## DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu Henry Charles Ducret Junior, declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós Graduação “Poder Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro, que o presente trabalho está de acordo com a Lei Federal nº 5.988, de 14 de dezembro de 1973, Lei dos direitos autorais, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

Henry Charles Ducret Junior

## SUMÁRIO

1	Introdução .....	9
2	Mecanismos institucionais .....	13
2.1	Mecanismos definidos pela literatura .....	14
2.2	Instrumentos (constitucionais, processuais e políticos) federais .....	16
2.3	Instrumentos orgânicos municipais .....	18
2.4	Instrumentos processuais municipais .....	20
2.5	Instrumentos políticos municipais .....	21
2.6	Comparação entre os instrumentos municipais e federais.....	25
3	Índices de preponderância legislativa .....	27
3.1	Taxa de dominância absoluta .....	28
3.2	Taxa de dominância relativa .....	30
3.3	Taxa de sucesso absoluta .....	33
3.4	Taxa de sucesso relativa .....	34
3.5	Índices encontrados pela literatura .....	36
4	Metodologia .....	39
4.1	Coleta de dados.....	39
4.2	Filtragem de projetos inconclusos .....	41
4.3	Filtragem de projetos não inovadores .....	42
5	Análise da produção legislativa no Município de Campinas .....	44
5.1	Trâmite e resultado dos projetos de leis analisados .....	44
5.2	Cálculo e considerações sobre a taxa de dominância absoluta .....	47
5.3	Cálculo e considerações sobre a Taxa de dominância relativa .....	50
5.4	Cálculo e considerações sobre a Taxa de sucesso absoluta .....	51
5.5	Cálculo e considerações sobre a Taxa de sucesso relativa .....	57
6	Considerações Finais .....	60
7	Bibliografia .....	64

## 1 Introdução

A preponderância do Poder Executivo na elaboração das leis é comumente analisada pela doutrina científica para verificar o grau de governabilidade de determinado governo em determinado período, uma vez que, em função do Princípio da Legalidade, o governo somente pode atuar de acordo com e no estrito limite das leis vigentes, o que determina que as políticas públicas, o gerenciamento do orçamento, a organização da administração e, de resto, toda atuação governamental deve ser aprovada pelo Poder Legislativo.

Como o Poder Executivo é o órgão que pratica a maioria dos atos de governo, especialmente no que tange aos serviços públicos, pode-se inferir que tal Poder tem tanto mais facilidade de atuação quanto maior for sua capacidade de aprovar as leis que veiculam seus interesses e reprová-las que os contrariam.

Desta forma, para atuar com maior presteza e mobilidade segundo seus interesses, o Poder Executivo deve procurar estabelecer uma preponderância na produção legislativa, através de instrumentos capazes de garantir-lhe poder de agenda, que confira ao Chefe do Executivo a capacidade de ditar a produção legislativa, propiciando que ele execute a política pública e os atos de governo, que lhes sejam convenientes, sem sofrer significativos obstáculos por parte do Poder Legislativo.

Esse objetivo de preponderância da produção legislativa é comumente mensurado pela literatura através da aferição da taxa de dominância e a taxa de sucesso do Poder Executivo, propiciando que se chegue à conclusão, por exemplo, que a governabilidade no período pós Constituição de 1988 é compatível com os sistemas parlamentaristas de governo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001), argumento

que desmistifica a ideia de que haveria dificuldade de governabilidade decorrente do sistema institucional inaugurado com a promulgação da Constituição da República de 1988.

Além, dessa conclusão, outras podem ser inferidas de análises das taxas de dominância e sucesso. Tanto é assim que elas têm sido mensuradas em vários trabalhos científicos que medem as taxas de dominância e de sucesso alcançadas e as relacionam com a efetividade e eficiência de determinados períodos e esferas de governo. (ALMEIDA, 2017; ARAÚJO E SILVA, 2012; BARBOSA, 2015)

Nesse trabalho, pretendo estudar a preponderância do Poder Executivo sobre a produção das leis em âmbito municipal, especialmente com relação ao Município de Campinas/SP, para que, num primeiro momento, se verifique quais mecanismos institucionais podem ser utilizados pelo Prefeito de Campinas, contrapondo-os àqueles que podem ser utilizados pelo Presidente da República.

Em seguida, serão medidas as taxas de dominância e de sucesso do Poder Executivo no Município de Campinas, comparando-as com os dados encontrados em estudos análogos, para que se possa concluir sobre a efetividade de governabilidade do Poder Executivo no âmbito do Município de Campinas.

Para tanto, definirei, no capítulo I, quais os mecanismos institucionais que podem ser utilizados no âmbito federal e quais podem ser utilizados no âmbito municipal, comparando suas semelhanças e diferenças.

No capítulo II, descreverei a pesquisa investigativa que realizei para que se possa medir a taxa de dominância e de sucesso do Poder Executivo do Município de Campinas no período de 2009 a 2016, equivalente a 2 legislaturas, que englobam

interessantes períodos políticos, que podem influir nessas taxas de dominância e sucesso, com o que pretendo traçar inferências entre as variações da taxa de dominância e as intercorrências políticas verificadas.

Com a medição da taxa de dominância e sucesso nos períodos citados, pretendo compará-las com as taxas encontradas na literatura, para verificar se, no Município de Campinas, tais taxas assemelham-se às encontradas para o âmbito federal, estadual e municipal.

Pretendo ainda, neste estudo, levantar questões sobre as formas como são medidas as taxas de dominância e de sucesso, propondo uma forma de aferição que possa identificar taxas mais “puras”, cujos cálculos excluam da produção legislativa as leis que não sofrem objeções em suas aprovações e, assim, consigam refletir o índice de dominância e sucesso (que chamarei de relativos) referentes às leis inovadoras no sistema jurídico.

A medição de tais taxas parece interessante para o âmbito municipal, pois características próprias há nesse sistema de produção legislativa que tornam as taxas de dominância e de sucesso peculiares e, portanto, essas características devem ser levantadas e levadas em consideração quando da análise da composição dessas taxas.

Todo esse estudo pretende contribuir para a discussão sobre a eventual preponderância do Poder Executivo Municipal, trazendo à baila elementos que caracterizam os mecanismos institucionais municipais de exercício do poder de agenda e medem a eficiência do Executivo no cumprimento do seu objetivo de controlar tal produção em esfera municipal.

Com isso, pretendo contribuir para o entendimento do sistema político brasileiro, voltando o olhar para a esfera municipal, para que, com isso, tenhamos subsídios para entender o sistema político do governo de coalizão e sua formatação nos diversos Entes Federativos.

## 2 Mecanismos institucionais

O Poder Executivo necessita, para viabilizar o governo que pretende executar, que sejam aprovadas leis que legitimem sua atuação, isso em decorrência do Princípio da Legalidade, que rege<sup>1</sup> que “(...) ninguém, será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Esse princípio tem um desdobramento, consagrado pela doutrina jurídica, que estabelece que a Administração Pública somente pode fazer aquilo que estiver expressamente previsto e autorizado pela Lei<sup>2</sup>, sendo que

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. (MELLO, 2013, p. 108)

Desta forma, tendo que produzir leis para respeitar tal princípio, é imperioso ao Poder Executivo que domine a produção legislativa, sob pena de ver inviabilizado seu plano de governo. Desta forma, “o principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda – o *timing* e o conteúdo – dos trabalhos legislativos” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 11).

Para os objetivos desse trabalho, passo a definir quais são os mecanismos, então, que garantem tal poder de agenda.

---

<sup>1</sup> Inciso II do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

<sup>2</sup> Aqui, refiro-me à lei estrito senso, que compreende a Constituição Federal e suas emendas, as Leis Complementares e Ordinárias.

## 2.1 Mecanismos definidos pela literatura

A literatura científica política elenca, com certa similaridade, quais são os mecanismos de que se pode valer o Poder Executivo para conseguir aprovação das leis que legitimem sua atuação governamental.

Limongi e Figueiredo (2001, p. 25) relacionam os instrumentos de que dispõe o Executivo para controlar a agenda do Legislativo como sendo: a capacidade de iniciativa legislativa privativa para determinados assuntos; a possibilidade<sup>3</sup> de o Poder Executivo solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua iniciativa; a possibilidade<sup>4</sup> de o Poder Executivo editar Medidas Provisórias com força de lei; e a disciplina partidária, capaz de direcionar a atuação dos líderes partidários e do presidente da Casa Parlamentar na definição da agenda, além de garantir aprovação dos projetos levados à votação no Plenário.

Outra relação dos mecanismos institucionais de que dispõem o Executivo é que

Boa parte dos argumentos nesse sentido está assentada nos mecanismos institucionais que permitem a colocação das propostas do Executivo em vantagem relativamente às dos parlamentares, tais como a adoção de medidas provisórias, a solicitação da urgência na tramitação dos projetos de lei, as iniciativas exclusivas conferidas ao presidente da República na apresentação de proposições legislativas, sem mencionar o conjunto de atribuições detidas pelos partidos políticos dentro do congresso que concentram decisões importantes na figura dos líderes. (ARAÚJO E SILVA, 2011, p. 59)

Almeida (2017, p. 5), consolidando a doutrina sobre a questão identifica três perspectivas que explicariam a predominância do Executivo na produção das leis, quais sejam: o localismo fiscal (*pork barrel*), segundo o qual os deputados condicionariam seu apoio ao atendimento de suas demandas paroquiais; os poderes

---

<sup>3</sup> Garantida pelo § 1º do art. 64 da Constituição Federal.

<sup>4</sup> Garantida pelo art. 62 da Constituição Federal.

de agenda (especialmente MP e urgência) apoiados em formação de coalizões majoritárias organizadas nos moldes partidários; e uma perspectiva intermediária, sustentada tanto na construção de uma coalizão majoritária quanto o atendimento de demandas localistas dos parlamentares.

Como se vê, não há muita diferença entre os “mecanismos institucionais”, os “poderes legislativos” ou as “perspectivas” citadas pela literatura. Na verdade, elas se equivalem e, se se imaginar que a disciplina parlamentar (tanto do líder de governo quanto dos parlamentares) é conseguida através do controle da distribuição de cargos (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 38), temos, na verdade, uma certa concordância na literatura quanto aos mecanismos institucionais de que dispõe o Poder Executivo para ver aprovados os projetos de lei de seu interesse.

É de se notar, entretanto, que tais instrumentos estão disponíveis no âmbito federal, muitos deles garantidos pela Constituição Federal e pelos Regimentos Internos das Casas Congressuais federais, de maneira que, no intuito de bem definir como é exercido a eventual predominância legislativa do Executivo no âmbito do Município de Campinas, identificarei tais instrumentos federais, para contrapô-los aos instrumentos existentes em esfera Municipal.

Para facilitar a contraposição dos mecanismos federais e estaduais e em atenção às peculiaridades municipais, classificá-los-ei em instrumentos constitucionais (previstos na Constituição Federal ou na Lei Orgânica do Município de Campinas); instrumentos processuais legislativos (decorrentes de disposições dos Regimentos Internos de cada Casa Legislativa); e instrumentos políticos (capazes de garantir disciplina parlamentar dos definidores da agenda e dos parlamentares votantes).

## 2.2 Instrumentos (constitucionais, processuais e políticos) federais

O poder de agenda em âmbito federal é exercido em razão da existência de alguns instrumentos previstos na Constituição Federal, outros decorrentes do processo legislativo federal regulado pelos Regimentos Internos das Casas Congressuais e de instrumentos do sistema político nacional, geradores de disciplina partidária para manutenção da coalizão governamental, uma vez que

Governos de coalizão têm como requisitos funcional indispensável uma instância constitucional que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime (ABRANCHES, 1998, p. 31)

Como instrumentos previstos na Constituição Federal, temos a possibilidade de edição vinculante de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo Federal e a possibilidade dele solicitar tramitação em regime de urgência (constitucional) para seus processos legislativos.

Como instrumentos decorrentes do processo legislativo federal, temos: o poder regimental dos líderes partidários na definição da pauta de votação, seja através de sugestões no Colégio de Líderes, seja através dos pedidos de urgência e urgência urgentíssima.

Como instrumentos políticos para garantia da disciplina parlamentar (tanto dos líderes quanto dos congressistas), necessária para a aprovação dos projetos do Executivo, temos a existência do Presidencialismo de Coalizão, no qual os partidos da coalizão governista obtêm feixes de Poder no Executivo (normalmente através de dominação de algum Ministério), permitindo aos parlamentares e aos líderes

indicarem correligionários para assunção de cargos públicos, além do atendimento do Poder Executivo dos pleitos regionais dos parlamentares, capazes de garantir-lhes aceitação perante seu reduto eleitoral.

Toda essa estrutura, veiculada através dos instrumentos referidos levou à conclusão de que o presidencialismo brasileiro assemelha-se ao parlamentarismo verificado em outros Estados, na medida em que as bases congressuais de manutenção do Governo são direcionadas pelos Partidos Políticos, de maneira que há uma taxa de disciplina muito alta nas votações da base de governo em projetos de interesse do Poder Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001).

Olhando para os instrumentos constitucionais do poder de agenda federal, podemos observar que a edição vinculante e imediata das Medidas Provisórias, com força de lei (Constituição Federal, art. 62), é o “mais poderoso instrumento legislativo de que dispõe o Poder Executivo” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 13) para manutenção do seu poder de agenda, uma vez que, a partir do momento que as medidas provisórias estão em vigor, é desgastante (perante seus eleitores ou perante o Governo) ao parlamentar não converter tal medida em lei, pois os efeitos já gerados podem ser de difícil ou inadequada reparação.

Já o poder processual regimental de que dispõem os líderes partidários no Congresso também exerce forte fator na preponderância do poder de agenda do Executivo Federal, uma vez que a possibilidade de sugerirem pautas ao Colégio de Líderes e representarem suas bancadas em votações sobre pedido de urgência permite que eles direcionem os trabalhos e as votações legislativas.

Através de todos esses instrumentos, fica evidenciado ao extremo poder de agenda do Poder Executivo que consegue alto índice de aprovação das suas propostas legislativas, com elevada taxa de dominância, capaz de caracterizar o Poder Executivo como “o principal legislador *de jure* e de fato” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 41).

Entretanto, vários desses instrumentos não estão presentes na relação Executivo – Legislativo no âmbito municipal, o que pode levar ao questionamento se as taxas de dominância e sucesso no âmbito municipal seguem o mesmo elevado índice encontrado em esfera federal, questão que pretende ser deslindada com a análise dos dados levantados neste Estudo.

Entretanto, antes da análise da taxa de dominância e sucesso verificadas em esfera municipal, imperioso é que seja estudado como se apresentam os instrumentos municipais de dominância do poder de agenda, elencados em esfera federal, comparando-se a prevalência de cada um deles.

Para tanto, a seguir, serão analisados os instrumentos de exercício do poder de agenda no Município de Campinas para, na sequência, serem apresentadas as taxas de dominância conseguidas através da utilização desses instrumentos.

### **2.3 Instrumentos orgânicos municipais**

Os instrumentos para exercício do poder de agenda (tanto os decorrentes do processo legislativo quanto os decorrentes do sistema político) no Município de Campinas não são simétricos àqueles verificados em âmbito federal, sendo de se

anotar que os instrumentos constitucionais federais somente podem ser utilizados caso haja simetria com instrumentos previstos na Lei Orgânica Municipal, de maneira que tais instrumentos, ao invés de constitucionais, podem ser chamados de orgânicos.

Quanto aos instrumentos previstos na Constituição Federal e repetidos na Lei Orgânica do Município (LOM), temos que as Medidas Provisórias (nos termos do art. 55 da LOM) somente podem ser editadas pelo Prefeito Municipal para casos de abertura de crédito extraordinário. Tal possibilidade, entretanto, não foi utilizada no período pesquisado, pois todas as leis orçamentárias anuais (ou suas alterações), trazem autorização para o Prefeito abrir créditos extraordinários mediante decreto (num limite de, em regra, 20% do total das despesas).

Desta forma, temos que as Medidas Provisórias (apesar de previstas na Lei Orgânica Municipal) não são instrumentos utilizados para exercício do poder de agenda no Município de Campinas, sendo que, por outro lado, a existência de pré autorizações para a abertura de créditos extraordinário (único caso previsto na Lei Orgânica para a edição de Medidas Provisórias) já demonstra a imensa preponderância do Poder Executivo Municipal na agenda legislativa, uma vez que ele sequer tem que pedir autorização ao Poder Legislativo para promover alterações no orçamento anual.

Essa pré autorização diminui a taxa de dominância do Poder Executivo, uma vez que os projetos autorizativos de abertura de crédito extraordinário (quando exigíveis, como é o caso do Governo Federal) são severos implicantes (em razão de seu elevado número) no cálculo da taxa de dominância, como se demonstrará.

Já a urgência constitucional solicitada pelo Chefe do Poder Executivo, apesar de prevista no art. 49 da Lei Orgânica do Município de Campinas, não foi utilizada durante o período pesquisado (2009-2016), o que demonstra que o Poder Executivo Municipal dispõe de outros instrumentos para fazer valer sua pressa na aprovação dos projetos de seu interesse.

Assim, verificados os instrumentos orgânicos municipais para exercício do poder de agenda, imperioso é que se verifique também os instrumentos processuais e políticos, para que se possa adequadamente caracterizar os instrumentos efetivos de tal exercício em esfera municipal.

#### **2.4. Instrumentos processuais municipais**

Os instrumentos processuais municipais para exercício do poder de agenda também não são idênticos àqueles verificados em âmbito federal.

A possibilidade de que os líderes partidários, representando suas bancadas, aprovem requerimento de urgência na tramitação processual, verificada em âmbito federal, não existe no Município de Campinas<sup>5</sup>. Ademais, via de regra, eles não são consultados sobre a definição da pauta de votação que vai ao Plenário, sendo certo que o Colégio de Líderes, (que “opinará sobre todo e qualquer assunto (...), bem como sobre a elaboração da pauta”<sup>6</sup>) não foi convocado qualquer vez durante o período estudado.

Desta forma, é de se concluir que os líderes partidários não podem decidir, *per se*, sobre a celeridade de tramitação do processo legislativo (como

<sup>5</sup> A competência para aprovar urgência da votação dos projetos é do Plenário (art. 138, II do Regimento Interno).

<sup>6</sup> Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas - § 1º do art. 93

acontece no âmbito federal), uma vez que a aprovação do rito de urgência cabe ao Plenário e a definição de a pauta cabe ao Presidente da Câmara, de maneira que, para definição da celeridade na tramitação, o Poder Executivo precisa, então, contar com a disciplina partidária de sua base de sustentação (nessa incluída o presidente da Câmara).

## **2.5. Instrumentos políticos municipais**

Os instrumentos políticos são aqueles de que dispõem os chefes do Poder Executivo para cativar os parlamentares e criar uma disciplina capaz de fazer com que eles aprovelem as matérias de interesse do Executivo, permitindo que esse controle o conteúdo da produção legislativa.

Em esfera municipal, o sucesso na votação decorre da disciplina partidária dos partidos da coalizão governamental, através da qual o parlamentar é direcionado à votação, pelo fato de o seu partido pertencer à coalizão governista municipal, mantida em moldes proporcionais àqueles descritos por Abranches (1988, p. 21) para a coalizão governista federal.

Entretanto, os instrumentos políticos de manutenção dessa disciplina partidária da coalizão governamental no Município de Campinas tem algumas características peculiares que merecem destaque.

Com efeito, não existe no Município de Campinas o instrumento das emendas impositivas, de maneira que o Poder Executivo não pode condicionar o apoio dos parlamentares a projetos de seu interesse à liberação de recursos previstos em emendas orçamentárias, que sejam destinadas a redutos eleitorais dos

vereadores, de maneira que, sob esse aspecto, não tem o Prefeito Municipal esse instrumento de manutenção do seu poder de agenda, valendo-se então, para obtenção de disciplina partidária de sua base aliada, de instrumentos outros, notadamente o oferecimento de participação no governo através da indicação de cargos de confiança e o atendimento de demandas de serviços públicos de redutos eleitorais dos vereadores.

Com tal proceder, o Prefeito Municipal tem tido sempre (no período analisado) uma base governista decorrente da coalizão que formaliza, pautada pela participação dos indicados dos vereadores e seus partidos na equipe de governo. A única exceção a uma sólida base governista foram os anos de 2011 (quando o Prefeito Municipal foi cassado pela Câmara) e de 2012 (quando o prefeito que governaria a cidade por apenas 1 ano, não conseguiu formar uma sólida base aliada), dados que serão analisados quanto à dominância que seus projetos obtiveram no período.

No mais, a base governista é fiel nas votações dos projetos de interesse do Poder Executivo, em decorrência da participação que os partidos da base aliada têm no governo municipal e do atendimento das demandas de seus redutos eleitorais. Em que pese a importância do partido como direcionador do apoio de seus parlamentares ao poder de agenda do Executivo, é de se notar que a regência nas votações cabe ao líder de governo, que comanda e controla toda a base governista, não sendo necessário, para tal mister, a atuação dos líderes partidários, como acontece na esfera federal.

Tal diferença decorre do menor número de parlamentares que compõem a Câmara Municipal, fazendo com que muitos dos vereadores sejam únicos

representantes de seus partidos, o que torna desnecessária a atuação dos líderes partidários, sendo que, na maior parte das vezes, os acordos de coalizão são tratados diretamente com os vereadores componentes da base de sustentação.

É de se notar, por oportuno, que a disciplina nas votações é declaradamente mantida com base na participação que os partidos de apoio ao Poder Executivo exercem no governo municipal. A este respeito, emblemática é a notícia veiculada no jornal local de maior repercussão (Correio Popular), que aos 24.11.16, noticiou que o partido de um vereador, até então da base de governo, perdeu todos seus cargos e indicações no Poder Executivo pelo fato de que o vereador de sua bancada votou contrariamente aos manifestos interesses do Poder Executivo em determinado projeto, o que gerou a seguinte notícia veiculada:

Insatisfeito com o posicionamento do vereador Gustavo Petta, do PCdoB, que votou contra o projeto para uso do dinheiro do Instituto de Previdência Social de Campinas (Camprev) pela Prefeitura, o prefeito Jonas Donizette (PSB) rompeu suas relações com o partido, que faz parte da aliança do pessebista desde a campanha que o elegeu para o primeiro mandato.

Como consequência, os comissionados (cargos de confiança) ligados ao partido serão exonerados. Cinco nomes já foram publicados na edição de ontem do Diário Oficial, e a tendência é que outros sejam publicados hoje. Um dos exonerados foi Gabriel Rapassi, diretor da Secretaria de Cultura, assim como Alessandra Regina Gama, que atuava como coordenadora da pasta. O secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Fernando Vaz Pupo, também é do PCdoB e vai deixar a Administração. Igor Raphael Carvalho e Marcelo Ferreira da Silva, que exercem funções no gabinete do secretário, também foram exonerados.

Comissionado na Sanasa, o presidente do Sindicato dos Jornalistas de Campinas e Região, Agildo Nogueira Jr, filiado ao partido, comunicou seu desligamento da empresa de saneamento por meio de um comunicado em sua página pessoal do Facebook. Clodomiro José Machado foi exonerado do cargo de administrador da Administração Regional 4, no Jardim Chapadão. Ele, porém, segue na Prefeitura por ser servidor de carreira.

O secretário de Relações Institucionais, Wanderley Almeida, afirmou que o voto contrário de Gustavo Petta em um projeto de extrema importância para a Administração tornou insustentável a continuidade da parceria. "A votação era crucial para o governo conseguir pagar as aposentadorias e houve um posicionamento do partido que não votaria a favor. A gente entendeu que é uma situação que não havia como contornar", enfatizou.

Tal fato demonstra como a disciplina partidária da coalizão governamental é mantida à base de participação dos partidos na coalização de governo, sendo preponderante na manutenção do poder de agenda municipal, uma vez que a não votação de um parlamentar em projetos de interesse do Poder Executivo pode causar o afastamento de todo o partido da coalizão de governo, inviabilizando sua capacidade de conseguir cargos no Poder Executivo e, assim, participar ativamente da gestão do Município.

Essa disciplina partidária também vincula a atuação do Presidente da Câmara que é o responsável regimentalmente pela definição dos projetos que vão à pauta de votação. O exercício de tal instrumento para a manutenção do poder de agenda pode ser verificado pela análise do trâmite processual do projeto de lei complementar nº 58/2017, que cuidava do aumento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Tal projeto foi apresentado à Câmara no dia 02.10.17 e foi votado aos 05.10.17, em duas reuniões plenárias extraordinárias realizadas no mesmo dia, convocadas pelo Presidente da Câmara com esse único intuito, tendo sido aprovado pela base de governo, com unanimidade dos votos dos parlamentares componentes da coalizão de governo (com ausência pontual de 1 vereador da base de governo em cada votação), o que demonstra que, mesmo nos projetos notoriamente desgastantes aos parlamentares, a disciplina partidária da base aliada (explicitada tanto pela atuação do presidente da casa fixando a pauta, quanto pela votação dos parlamentares individualmente) é o instrumento preponderante para a manutenção do poder de agenda no âmbito do Município de Campinas.

Outro importante instrumento político para a manutenção da disciplina partidária da coalizão é o atendimento, pelo Poder Executivo, de reivindicações feitas pelos vereadores da base de sustentação acerca de serviços e obras de interesse de seus redutos eleitorais, providência de tal interesse dos vereadores que os direcionam à votação conforme os interesses do Poder Executivo.

## 2.6 Resumo comparativo dos instrumentos do poder de agenda

Resumidamente, os instrumentos verificados na esfera federal, em comparação com àqueles verificados em esfera municipal, podem ser elencados na seguinte tabela:

Tabela 01

### Instrumentos do poder de agenda (esferas federal e municipal)

<b>Instrumentos Constitucionais/orgânicos:</b>	<b>Esfera Federal</b>	<b>Esfera Municipal</b>
Medidas Provisórias	Presente. Utilizado	Presente. Não utilizado no período.
Possibilidade de pedido de urgência pelo Chefe do Executivo	Presente. Utilizado.	Presente. Não utilizado no período.
<b>Instrumentos Processuais:</b>	<b>Esfera Federal</b>	<b>Esfera Municipal</b>
Sugestão da Pauta pelos líderes, no Colégio de Líderes	Presente. utilizado	Presente. Não utilizado no período.
Representatividade dos líderes partidários pela sua bancada, para aprovação do rito de urgência	Presente. Utilizado	Inexistente
<b>Instrumentos políticos:</b>		
Emendas Impositivas	Presente e Utilizado	Inexistente
Indicações de quadros para assunção de cargos no governo	Presente e utilizado	Presente e utilizado
Atendimento a reivindicações de serviços e obras indicadas parlamentares	Presente e utilizado	Presente e utilizado

Fonte: Produção própria

Como se percebe pela tabela acima, são três os instrumentos utilizáveis pelo Prefeito Municipal em Campinas, para manutenção do seu poder de agenda: as Medias Provisórias, o pedido de urgência constitucional e a disciplina partidária da base aliada, sendo que o Prefeito utiliza-se unicamente da disciplina para a manutenção do seu poder de agenda.

Resta saber, então, se utilizando-se apenas do poder político decorrente da disciplina partidária, o Prefeito consegue manter adequadas taxas de dominância e de sucesso capazes de garantir-lhe a preponderância do poder de agenda. Para tanto, serão calculadas as taxas de dominância e sucesso nos períodos analisados, para que possam, então, tais índices serem comparados com as taxas verificadas em governos de outras esferas e outros municípios.

### **3 Índices de preponderância legislativa**

A literatura da Ciência Política tem trabalhado com alguns medidores para verificar a predominância do Poder Executivo na produção legislativa, sendo que os principais índices para aferir tal eficiência são a taxa de dominância e a taxa de sucesso.

Com base nesses índices é possível comparar a produção legislativa brasileira com a produção dos demais países, permitindo analogias entre o presidencialismo brasileiro e suas peculiares características com outros sistemas políticos ao redor do globo.

Além disso, tais índices permitem a comparação entre diferentes períodos de produção legislativa, permitindo análise de quanto mais eficiente foi o Poder Executivo na manutenção do seu poder de agenda, em cada período analisado.

Neste trabalho, o que se pretende aferir é se essas taxas, encontradas em pesquisa empírica, no Município de Campinas, são compatíveis com as encontradas em outras pesquisas para outros entes federados, o que talvez permita aferir se o Poder Executivo, no município estudado, mantém taxas condizentes com preponderância de Poder de Agenda, apesar de dispor de poucos instrumentos para exercício desse poder.

Assim, serão definidas a taxa de dominância e a taxa de sucesso, bem como suas aferições na doutrina, para que, ao realizar a pesquisa, tais parâmetros possam ser comparados com os encontrados em trabalho análogos. Para permitir tal comparação, esses índices serão calculados na forma classicamente utilizada pela

literatura e será proposto um cálculo que, no meu entender, reflete com mais precisão, a eventual preponderância de qualquer dos Poderes.

### **3.1 Taxa de dominância absoluta**

A taxa de dominância absoluta é a mais corriqueiramente utilizada pela literatura para verificação de preponderância do Executivo na produção legislativa e é caracterizada como um índice percentual da quantidade de leis iniciadas pelo Executivo em relação à quantidade total de leis produzidas e pode ser resumida pela seguinte fórmula:

$$TD = 100 \times LIE / LT$$

Onde:

TD = taxa de dominância (em %)

LIE = Leis cujos projetos foram iniciados pelo Poder Executivo

LT = Leis Totais

Como se percebe, a taxa de dominância não reflete um índice que traz em si informações precisas com relação à efetiva preponderância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo na produção de leis, uma vez que no cômputo da variável LT (Leis Totais) pode haver uma grande quantidade de leis que são meramente formais ou declaratórias e que, portanto, não foram alvo de qualquer questionamento, mas apenas foram automaticamente aprovadas.

Desta forma, tal índice, em que pese a informação que carrega, parece não refletir muito o efetivo grau de eficiência conseguida pelo Poder Executivo em determinado período.

Com efeito, algumas leis têm aspecto meramente formal ou declaratório. São leis que não inovam no sistema jurídico, uma vez que não dispõem a respeito de qualquer novidade quanto aos direitos e obrigações da sociedade. São leis meramente declaratórias ou autorizativas, via de regra, iniciadas pelo Poder que tem competência para realizar a declaração ou solicitar determinada autorização.

Tal circunstância pode influir no cômputo da taxa de dominância em esfera municipal, especialmente no Município de Campinas, uma vez que, como asseverado, o Prefeito de Campinas não precisa iniciar projetos de leis autorizativos para abertura de créditos orçamentários, o que tende a reduzir significativamente sua taxa de dominância, o que, ao revés de indicar falta de preponderância, demonstra sua plena hegemonia nesse aspecto, pois tal autorização já foi concedida em caráter indiscriminado.

Portanto, neste estudo, calcularei a taxa de dominância absoluta para o Município de Campinas, pois tal índice é o possível de comparação com outros estudos, mas analisarei com parcimônia tais índices pois eles vão refletir uma dominância incompatível com a efetiva eficiência do Executivo na seara da produção legislativa.

Para ter um cálculo que reflita com maior especificidade a preponderância do Poder Executivo, proponho o cálculo da taxa de dominância relativa, na qual devem se excluídos os dados que não indicam necessariamente domínio da produção legislativa, nos moldes a seguir descritos.

### 3.2 Taxa de dominância relativa

Como se viu, a taxa de dominância absoluta leva em conta todos os projetos de lei apresentados, sem voltar o olhar para qualquer característica desses projetos e, dessa forma, tal índice pode não refletir uma efetiva preponderância na produção legislativa, uma vez que projetos de leis há que não sofrem qualquer obstáculo de aprovação pelo Poder que não iniciou o projeto e, caso o número desses projetos seja expressivo, teremos uma taxa de dominância absoluta elevada que, por si só, não indicaria efetiva preponderância legislativa.

Para corrigir tal provável situação, proponho que seja calculado um índice isento das contaminações apresentadas pelas leis que não inovam no sistema jurídico (e que, portanto, não sofrem qualquer obstáculo em sua aprovação)<sup>7</sup>. Proponho, então um índice de taxa de dominância relativa à qualidade das leis, que é a proporção de leis inovadoras iniciadas por determinado Poder em contraposição à quantidade de leis inovadoras totais.

Tal índice, assim definido, pode ser conseguido através da aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{TDRQ} = 100 \times \text{LI} / \text{TLI}$$

Onde:

TDRQ = taxa de dominância relativa à qualidade das leis (em %)

LI = Leis inovadoras iniciadas por determinado Poder

TLI = Total de leis inovadoras produzidas no período

---

<sup>7</sup> As leis não inovadoras não criam quaisquer direitos ou obrigações para os indivíduos, para as entidades ou para a Administração. São praticamente somente homologadas perante o Poder Legislativo. Não são leis não importantes, mas são apenas declaratórias ou formais.

Tal índice de dominância relativa, assim calculado reflete com maior precisão a eventual preponderância de algum dos poderes na produção legislativa, posto que, em alguns períodos, há proliferação de leis não inovadoras, implicando variações significativas na taxa de dominância absoluta.

Um exemplo talvez torne mais visível a discrepância contornada pelo cálculo da taxa de dominância relativa. Se tomarmos por hipótese um período em que, por acaso, tenham sido produzidas 100 leis, sendo: 80 de denominação de ruas (não inovadoras, portanto) de autoria do Legislativo; 10 inovadores do Legislativo; e 10 leis do Poder Executivo.

Nesta situação, a taxa de dominância absoluta do Poder Legislativo seria de 90% (90 leis sobre um total de 100 produzidas), mas sua taxa de dominância relativa seria de 50% (10 leis inovadoras sobre um total de 20 inovadoras). Assim, a conclusão sobre a preponderância na produção legal teve levar em conta esses dois dados, pois a análise somente da dominância absoluta pode ensejar uma conclusão “maquiada”. Com efeito, na suposição acima, o Poder Legislativo teria aprovado apenas metade das leis inovadoras que propôs, verificação ocultada pelo índice de dominância absoluta, que lhe foi extremamente favorável.

No Município de Campinas, a ocorrência dessa distorção é muito previsível, uma vez que o Executivo não precisa propor leis de abertura de crédito extraordinário, para realizar alterações no Orçamento Anual. Por simples decreto do Poder Executivo, podem ser realizadas alterações no orçamento, uma vez que tais alterações já estão pré autorizadas na própria lei orçamentária. Assim, é de se presumir que sua dominância absoluta não seja elevada, o que não significa dizer que ele não tenha controle de agenda. Ao contrário, o fato de já ter aprovado essa

pré autorização na lei orçamentária, já demonstra um extremo poder de preponderância na produção legal.

São exemplos de leis que não inovam no sistema jurídico de origem no Poder Legislativo: as leis que homenageiam pessoas, concedendo-lhe títulos honoríficos ou denominações em próprios públicos; as leis que declaram de utilidade pública determinada entidade; e as leis que declaram determinada data como destinada a determinado evento ou comemoração<sup>8</sup>.

São exemplos de leis que não inovam no sistema jurídico municipal de origem no Poder Executivo: as leis que alteram a afetação<sup>9</sup> de determinado bem público; e as leis autorizativas de abertura de crédito extraordinário<sup>10</sup>.

Tais leis que não inovam no sistema jurídico, quando produzidas, implicam o cálculo da dominância absoluta para mais, quando são produzidas em excesso (como no caso das leis de nomeação de ruas), ou o alteram para menos, quando não são necessárias (como o caso das leis de abertura de crédito extraordinário). Essas implicações serão facilmente verificadas no item 4.3 abaixo, quando do cálculo dessa taxa ora proposta.

Desta forma, a taxa de dominância relativa parece fornecer importante subsídio na análise da relação Executivo – Legislativo, uma vez que, de seus

---

<sup>8</sup> As leis não inovadoras não são não importantes. Com efeito, é muito importante para a população que todas as ruas sejam nominadas, mas tais proposições não sofrem qualquer obstáculo na aprovação.

<sup>9</sup> As leis que alteram afetação de bem público são aquelas que alteram a natureza jurídica do bem, dentre as possíveis previstas (art. 98 e ss.) no Código Civil, permitindo utilização diferente da anteriormente prevista. Por exemplo, a alteração da afetação de uma praça, de “bem de uso comum do povo” para “bem de uso especial” permite que, naquele local, seja construído um equipamento público (centro de saúde, p. ex.), construção que não poderia ser feita sobre um bem “de uso comum do povo”.

<sup>10</sup> No Município de Campinas, essas leis não foram produzidas no período analisado, em razão de pré autorização existente na lei orçamentária.

cálculos, estão excluídas as leis que são meramente formais e que, portanto, não sofrem, naturalmente, objeções em suas aprovações.

Por tais motivos, neste trabalho, serão calculadas a taxa de dominância absoluta e a taxa de dominância relativa (quanto à qualidade das leis), tudo no intuito de se conseguir uma ideal aferição da preponderância na produção legislativa.

### **3.3 Taxa de sucesso absoluta**

A taxa de sucesso é um índice percentual que reflete a porcentagem de leis cujos projetos foram iniciados pelo qualquer Poder em relação ao total de projetos que apresentou. Tal índice é conseguido através da divisão do número de leis produzidas pelo número de projetos apresentados por tal Poder e pode ser resumida pela seguinte fórmula:

$$TS = 100 \times LP / PA$$

Onde:

TS = Taxa de sucesso

LP = número de leis produzidas iniciadas por determinado Poder

PA = número de projetos apresentados por tal Poder

A exemplo da taxa de dominância, também a taxa de sucesso pode ser calculada de forma absoluta e de forma relativa, cada qual refletindo determinada informação, uma vez que a taxa de sucesso pode ser influenciada por fatores que maquiagem o índice, pelo que, também quanto a esse índice, deve ser calculada a taxa de sucesso relativa.

### 3.4 Taxa de sucesso relativa

A taxa de sucesso também merece ser relativizada, excluindo-se do total de projetos apresentados e das leis produzidas, a quantidade de projetos referentes a leis não inovadoras no sistema jurídico, uma vez que essas não dispõem a respeito de qualquer novidade quanto aos direitos e obrigações da sociedade. Tal índice pode ser conseguido através da aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{TSRQ} = 100 \times \text{LI} / \text{TLI}$$

Onde:

TSRQ = taxa de sucesso relativa à qualidade das leis (em %)

LI = Leis inovadoras

TLI = Total de leis inovadoras produzidas no período

Tal taxa de sucesso relativa, assim calculada, ao expurgar do cálculo as leis meramente formais (a exemplo da taxa de dominância relativa), reflete com maior precisão a eventual preponderância de algum Poder na produção legislativa, posto que, em alguns períodos, há proliferação de leis formais, implicando variações significativas na taxa de sucesso absoluta.

Tal possibilidade (de variação significativa da taxa de sucesso) pode ser visualizada por uma hipótese na qual, em determinado período, foram produzidas 100 leis, sendo: 40 leis de nomeação de ruas (de autoria do Legislativo); 10 leis inovadoras do Legislativo; e 50 leis iniciadas pelo Executivo, tendo sido rejeitados 50 projetos (inovadores) propostos pelo Legislativo.

Nesta situação, a taxa de sucesso absoluta do Poder Legislativo seria de 50% (50 leis dentre 100 projetos apresentados), mas sua taxa de sucesso relativa seria de 15,6% (10 leis inovadoras, dentre 60 projetos inovadores apresentados), o que demonstra que a taxa de sucesso relativa afere melhor eventual preponderância

na produção legislativa. Com efeito, na suposição acima, o Poder Legislativo teria aprovado apenas 1/6 das leis não inovadoras que propôs (demonstrando pouca preponderância), constatação ocultada quando se analisa unicamente, a taxa de sucesso absoluta.

No caso concreto da pesquisa realizada nesse trabalho, também é flagrante a possibilidade de a taxa de sucesso absoluta não refletir efetiva eficiência do Executivo na produção legislativa, uma vez que, como asseverado alhures, o Poder Executivo não precisa pedir autorização legal para a abertura de crédito extraordinário, uma vez que tal autorização já é concedida em caráter permanente pela lei orçamentária, de maneira que sua taxa de sucesso absoluta não refletiria seu efetivo exercício do poder de agenda.

Por tais motivos, neste trabalho, a exemplo da taxa de dominância, também serão calculadas as taxa de sucesso absoluta e as de sucesso relativa (quanto à qualidade das leis), tudo no intuito de se conseguir uma ideal aferição da eficiência do Poder Executivo Municipal na produção legislativa, comparando-se tais índices encontrados com as taxas encontradas em outros períodos ou com relação a outros entes federados.

### **3.5 Índices encontrados pela literatura**

A literatura já se debruçou sobre as taxas de dominância e de sucesso em várias oportunidades e com relação a vários entes federados. Para que se possa traçar uma comparação entre os dados encontrados pela doutrina e os obtidos neste estudo, mister é que sejam apresentados tal dados, além de apresentar as formas

que foram calculados, para que esses possam ser caracterizados quanto a serem absolutos ou relativos e possam ser alvo da competente comparação com os dados obtidos nesse estudo.

Limongi e Figueiredo (2001, p. 51) obtiveram como taxa de dominância absoluta, para o Poder Executivo Federal, no período de 1989-94, o expressivo índice de 85%, decorrente do fato de que, no âmbito federal, é expressivo o número de leis que tratam de abertura de crédito extraordinário.

Almeida (2017, p. 4) analisou o período de produção legislativa federal, com relação a proposições de lei não orçamentárias (calculando, então, taxa que se aproxima da que proponho seja denominada “dominância relativa” sem, entretanto, excluir as proposições não inovadoras originadas do poder Legislativo), o que o levou a concluir que

Até o final da década de 1990, ambas as séries oscilam sem tendência aparente e em torno de patamar elevado (62% e 75% ao ano, respectivamente). Em seguida, ambas caem de maneira quase contínua até 2009, oscilando então em torno das médias anuais de 33% e 36%, respectivamente. Interessante notar o hiato nos anos 1992 a 1994, quando a dominância do Executivo permaneceu elevada no Congresso (65% ao ano), mas se reduziu drasticamente na Câmara (39% ao ano). (ALMEIDA, 2017, p. 4)

Essa pesquisa demonstra a necessidade de que as comparações sejam feitas com base em critérios bem definidos para os cálculos das taxas de dominância e sucesso, uma vez que o resultado a que chegou (por excluir leis orçamentárias) difere em muito dos anteriormente calculados.

Costa (2015, p. 47), analisando os índices de dominância do Poder Executivo Municipal de Itapevi/SP, nos anos de 2013 e 2014, encontrou taxa de sucesso absoluta no valor de 85%.

Barbosa (2015, p.: 104), também estudando casos de poder de agenda em esfera municipal (no Município de Salvador/BA) encontrou, analisando apenas a produção de leis ordinárias, taxa de dominância (do Executivo) absoluta de 13,9% para o período 2001-2004; 6,7% para o período 2005-2008 e 12% para o período 2009-2012, tendo encontrado a taxa de sucesso absoluta de 73% nesses períodos. Tais dados fizeram o autor concluir que

Sobre a taxa de dominância, vimos que a hipóteses não se confirmou: o Legislativo municipal de Salvador teve mais projetos aprovados na Casa, não se coadunando com a média nacional. Esse resultado coincide com a capital paulista e o município paulistano de Araraquara. (BARBOSA, 2015, p. 110)

Essas conclusões demonstram a necessidade de que sejam calculadas também as taxas de dominância e de sucesso relativas, uma vez que a taxa de dominância absoluta pode estar maquiada pela grande ou pequena proposição de projetos não inovadores na ordem jurídica municipal.

Feitas tais considerações sobre como têm sido feitas as pesquisas empíricas, com relação às taxas de dominância e de sucesso, é possível visualizar que a falta de parâmetros (acerca de quais projetos e quais leis devem ser levados em conta quando do cálculo) pode trazer resultados antagônicos, dificultando a comparação das taxas em diferentes localidades ou períodos.

Assim, entendo conveniente descrever (o que se fará a seguir) minuciosamente como foram obtidos os dados que subsidiaram os cálculos das taxas, para que, eventualmente, tais parâmetros possam ser reproduzidos em outras pesquisas, facilitando suas comparações.

## 4 Metodologia

Uma vez definidos os conceitos que nortearão a pesquisa que se pretende realizar, imperioso é que sejam descritas a forma da pesquisa, os instrumentos utilizados para sua compilação, seus padrões de análise e, ainda, os motivos e meios de ajuste nos dados apresentados.

Isso permitirá, além do entendimento do leitor quanto à obtenção dos dados analisados, a reprodução fidedigna em eventuais outros estudos, possibilitando comparação dos dados encontrados, levando-se em conta as mesmas variáveis e as mesmas formas de cálculo das taxas.

Para tanto, serão descritas a coleta de dados, a filtragem dos projetos inconclusos e a filtragem dos projetos considerados não inovadores no sistema jurídico.

### 4.1 Coleta e classificação dos dados

Para coletar os dados que subsidiaram esta pesquisa, foi usado o Sistema Aberto de Gestão Legislativa (SAGL) disponível no *site*<sup>11</sup> da Câmara Municipal de Campinas, especialmente em sua funcionalidade “pesquisa de proposições”, através do qual foram relacionados todos os projetos de lei do período analisado (de 2009 a 2016).

---

<sup>11</sup> Disponível em <<<http://www.campinas.sp.leg.br/atividade-legislativa/pesquisa-de-proposicoes>>>

Os projetos foram separados conforme o tipo da lei que pretendem produzir e divididos, então, em “ordinária”, “complementar” e de “Emenda à Lei Orgânica”. Tal separação visou contornar uma dificuldade na ordenação dos projetos, uma vez que seus números são sequenciais conforme o tipo de lei, existindo, então, o Projeto de Lei Complementar nº 01/16 e o Projeto de Lei Ordinária nº 01/16.

Relacionados os projetos, separados por seus tipos e ordenados pelos seus números, foram levantadas, com relação a cada projeto, as seguintes informações: Iniciativa, resultado do processo até a data de levantamento dos dados<sup>12</sup> e a caracterização como inovador no sistema jurídico.

A iniciativa pode ser “Executivo” ou “Legislativo”. Não foram levadas em conta informações sobre se a iniciativa seria privativa de qualquer poder, se foram apresentadas por um vereador individualmente, por uma Comissão ou por uma bancada, informações irrelevantes para os fins deste estudo.

O resultado do processo pode ser “rejeitado”, “em tramitação”, “com rito alterado” ou “convertido em lei”. Não foi levantado o motivo e instância da rejeição do projeto, uma vez que, para os fins desse estudo, tal dado não seria relevante.

A caracterização do projeto como inovador no sistema jurídico pode ser positiva ou negativa. Basicamente, como já asseverado, foram anotados como não inovadores no sistema jurídico os seguintes projetos: a) do Poder Executivo: autorização para abertura de créditos orçamentários<sup>13</sup>, desincorporação e desafetação de bens municipais; e b) do Poder Legislativo: nomenclaturas de

---

<sup>12</sup> Os dados foram levantados até a data de 30.09.2018.

<sup>13</sup> Que, em verdade, não foram apresentados no período pesquisado.

próprios municipais, instituições de datas comemorativas e declarações de utilidade pública a entidades.

Desta forma, o tratamento dado às informações coletadas gerou uma planilha com a seguinte estrutura:

Tipo do projeto: “lei ordinária” ou “lei complementar” ou “Emenda à Lei Orgânica”

Nº do Projeto	Iniciativa	Inovador	Resultado
---------------	------------	----------	-----------

Elaborada a estrutura da forma que seriam colhidas as informações relevantes ao trabalho, foram classificados todos os projetos de lei analisados pela Câmara Municipal de Campinas, no período de 2009 a 2016, encerrando 8 anos, equivalente a 2 Legislaturas completas, o que totalizou o montante de 3.602 projetos de lei analisados.

Para maior precisão nos cálculos das taxas que se pretendia analisar, realizei exclusão de alguns projetos do número total e os classifiquei conforme sua possibilidade de inovação no sistema jurídico, providências explicadas a seguir.

## 4.2 Filtragem de projetos inconclusos

Alguns projetos analisados apresentaram tramitação processual que poderia prejudicar o resultado final obtido, caso fossem computados no total de projetos apresentados.

Com efeito, alguns processos legislativos tiveram o rito de tramitação alterado durante seu curso. Eram projetos que foram apresentados como projetos de lei ordinária, mas que foram transformados em projetos de lei complementar ou vice

e versa. Nessa situação, um mesmo projeto constaria em duplicidade na planilha, uma vez que, ao ter o rito de tramitação alterado, o projeto recebe outro número, sendo que o processo original para de tramitar, o que poderia gerar um cômputo dobrado do mesmo projeto.

Também houve projetos anexados a outros projetos e que, na prática, deixaram de tramitar. Isso acontece quando dois ou mais projeto tratam do mesmo tema e, por economia processual, somente tramita o processo mais antigo, suspendendo-se a tramitação dos projetos anexados. Desta forma, também para evitar incoerência nos dados coletados, foram excluídos do número total de projetos apresentados, aqueles que foram anexados a outros processos.

A ocorrência de qualquer desses dois casos (alteração de rito ou anexação) já se encontra ajustada, nas tabelas apresentadas oportunamente, sendo que o número de projetos apresentados não computa esses casos.

Além dos projetos que foram anexados ou passaram a tramitar sob outros números, também foram excluídos dos cálculos das taxas relativas os projetos que não inovam no sistema jurídico, na forma a seguir explicada.

### **4.3 Filtragem de projetos não inovadores**

As taxas de dominância e de sucesso podem apresentar valores inconclusivos, caso sejam calculadas tendo por único parâmetro o total de projetos apresentados frente ao total de projetos aprovados.

Isso por que projetos há que não sofrem qualquer obstáculo em seu processamento (praticamente nunca são rejeitados) e somente servem a uma

formalidade necessária para a atividade desempenhada por algum dos poderes, gerando leis meramente formais ou declaratórias, que não geram obrigações a quem quer que seja e, desta forma, não exprimem uma ordem abstrata de cumprimento obrigatório (vide item 2.2 supra).

Tais projetos e as leis deles decorrentes foram excluídos dos cálculos das taxas relativas (dominância e sucesso), para que se possa encontrar um índice mais “puro”, isento das variações trazidas por volume incontrolável de projetos, que não afetam, de qualquer meio, o sistema jurídico e nem a produção legislativa.

Feitas tais considerações, é imperioso, então, que passemos às apresentações dos cálculos realizados, assim como à análise de tais dados.

## **5 Análise da produção legislativa no Município de Campinas**

Como é de se esperar, a grande quantidade de dados analisados e as minúcias que devem envolver cada cálculo das taxas a serem mensuradas gerou uma quantidade significativa de dados levantados, que serão todos apresentados, uma vez que eles podem subsidiar outras análises do leitor, além das realizadas nesse estudo e, ademais, parece importante que todas as informações sobre os dados colhidos sejam sistematizadas e explicadas, motivos pelo qual apresentarei, a seguir, tabelas de todos os dados aferidos e, na sequência, apresentarei tabelas e gráficos para os cálculos realizados.

Para cada tabela e gráfico apresentados, quando oportuno, serão feitas as considerações pertinentes, sendo que para manter a coesão na análise dos dados, os nomes das variáveis apresentadas foram mantidos em todas as tabelas, o que deve permitir uma análise sequencial e lógica de todo o conjunto de dados levantados.

### **5.1 Trâmite e resultado dos projetos de leis analisados**

Nesse estudo, foram analisados todos os projetos de lei (ordinária, complementar ou de emenda à Lei Orgânica) apresentados perante a Câmara Municipal de Campinas no período que compreende inclusivamente os anos de 2009 a 2016, englobando 2 legislaturas completas, o que permite sejam verificadas eventuais diferenças entre cada legislatura.

O termo inicial (2009) foi definido também por uma questão prática, uma vez que os projetos apresentados anteriormente a tal data podem estar arquivados por decurso de prazo, uma vez que passadas 2 legislaturas, os projetos ainda em tramitação são arquivados por força regimental<sup>14</sup>.

O termo final do período da pesquisa foi definido também pelo motivo de que muitos dos projetos apresentados após 2016 ainda não foram concluídos, o que poderia contaminar a análise dos dados.

O levantamento da tramitação de cada projeto não se preocupou com a duração do seu processo, uma vez que o que se pretende medir é o resultado final dos projetos apresentados. O tempo médio de tramitação dos processos pode também ser um dado relevante para caracterização do exercício do poder de agenda, de maneira que, desde já, fica sugerida a realização de estudos nesse sentido.

O aspecto de classificação temporal levou em consideração a data da propositura do projeto de lei e não a data de sua conclusão. Dessa forma, casos há que o projeto foi iniciado em determinado ano, mas só foi concluído (arquivado ou convertido em lei) em ano posterior. Para os fins desse estudo, como asseverado, não é relevante o tempo que o processo durou.

Com tais premissas, apresento em seguida as tabelas da tramitação processual dos projetos. Para facilitar a visualização (e também permitir outros enfoques sobre os dados apresentados), será apresentada uma tabela para cada tipo de proposição.

---

<sup>14</sup> O Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas determina (§ 3º do art. 246) que “serão ainda automaticamente arquivadas todas as proposições que se encontrarem tramitando há duas legislaturas”.

A tramitação dos projetos de lei ordinária, no período analisado, pode ser verificada pela seguinte tabela:

Tabela 02

**Produção legislativa de Leis Ordinárias por período (2009-2016)**

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Exe.	Leg.														
<b>PLO apres.</b>	43	539	58	427	40	311	66	304	59	412	45	311	42	359	40	229
<b>PLO anex.</b>	0	34	1	32	0	14	1	11	0	26	3	10	0	24	0	5
<b>PLO alt.</b>	3	0	1	0	1	2	1	3	0	4	0	4	3	8	3	11
<b>PLO</b>	40	505	56	395	39	295	64	290	59	382	42	297	39	327	37	213
<b>PLO tramit.</b>	1	5	2	11	2	18	2	29	1	73	0	52	0	51	0	40
<b>PLO arquiv.</b>	1	235	0	168	4	89	15	78	8	133	3	87	3	87	0	31
<b>LO</b>	38	265	54	216	33	188	47	183	50	176	39	158	36	189	37	142
<b>LO N.I.</b>	15	159	18	115	15	115	10	140	4	129	8	135	11	158	10	133
<b>LO Inov.</b>	23	106	36	101	18	73	37	43	46	47	31	23	25	31	27	9

Onde:

PLO apres.= projetos de lei ordinária apresentados.

PLO anex.= projetos de lei ordinária que foram anexados a outros processos.

PLO alt.= projetos de lei ordinária, que foram alterados para outra proposição.

PLO = Total de projetos de leis ordinária admitidos, excluídos os de rito alterado e os anexados.

PLO = PLO apres. – PLO anex. – PLO alt.

PLO tramit.= projetos de lei ordinária que ainda estão em tramitação

PLO arquiv.= projetos de lei ordinária que foram arquivados (rejeição, retirada ou decurso do prazo).

LO = Leis Ordinárias aprovadas e sancionadas.

LO = PLO – PLO tramit. – PLO arq.

LO N.I. = Leis Ordinárias aprovadas e sancionadas, que não inovam no sistema jurídico.

LO Inov.= Leis Ordinárias aprovadas e sancionadas, que inovam no sistema jurídico.

LO Inov. = LO - LO N.I.

Fonte: Sistema Aberto de Gestão Legislativa (SAGL) - Câmara Municipal de Campinas

A variável “PLO arq.” indica o número de projetos de lei ordinária que foram arquivados, independentemente de sua motivação, uma vez que, nesse estudo, é irrelevante a mensuração das causas de arquivamento da proposição, pois ele pretende realizar aferições somente sobre os projetos aprovados.

A título de informação, os processos podem ser arquivados por: a) rejeição do projeto na Comissão de Constituição e Legalidade; b) rejeição dos

projetos quando da votação em reunião plenária; c) retirada do projeto por seu autor; ou d) decurso do prazo de 2 legislaturas.

Já a tramitação dos projetos de leis complementares pode ser verificada na seguinte tabela:

Tabela 03

**Produção legislativa de Leis Complementares por período (2009-2016)**

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Exe.	Leg.														
<b>PLC apres.</b>	7	15	4	15	6	6	10	15	24	16	33	26	45	28	20	19
<b>PLC anex.</b>	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	1	5	0	4	0	1
<b>PLC alt.</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0
<b>PLC</b>	7	15	4	14	6	4	10	15	24	16	32	20	45	21	20	17
<b>PLC tramit.</b>	2	1	1	3	4	1	3	1	1	6	0	7	0	7	0	4
<b>PLC arquiv.</b>	0	15	1	11	0	3	3	13	0	7	0	10	1	11	1	12
<b>LC</b>	4	0	2	0	2	0	4	1	23	3	32	3	44	2	19	1
<b>LC N.I.</b>	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	9	0	8	0	5	0
<b>LC Inov.</b>	4	0	2	0	1	0	4	1	22	3	23	3	36	2	14	1

Onde:

PLC apres.= projetos de lei complementar apresentados.

PLC anex.= projetos de lei complementar que foram anexados a outros processos.

PLC alt.= projetos de lei complementar, que foram alterados para outra proposição.

PLC = Total de projetos de lei complementar admitidos, excluídos os de rito alterado e os anexados.

PLC = PLC apres. – PLC anex. – PLC alt.

PLC tramit.= projetos de lei complementar que ainda estão em tramitação.

PLC arquiv.= projetos de lei complementar que foram arquivados (rejeição, retirada ou decurso do prazo).

LC = Leis complementares aprovadas e sancionadas.

LC = PLC – PLC tramit. – PLC arq.

LC N.I. = Leis complementares aprovadas e sancionadas, que não inovam no sistema jurídico.

LC Inov.= Leis complementares aprovadas e sancionadas, que inovam no sistema jurídico.

LC Inov. = LC – L.C.N.I.

Fonte: Sistema Aberto de Gestão Legislativa (SAGL) - Câmara Municipal de Campinas

Por fim, a tramitação das propostas de Emenda à Lei Orgânica tem o seguinte resumo de tramitação:

Tabela 04

**Produção legislativa de Emendas à Lei Orgânica por período (2009-2016)**

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Exe.	Leg.														
PELOM apres.	0	6	0	4	0	3	0	5	0	3	0	2	0	3	0	3
PELOM tramit.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	2
PELOM arquiv.	0	3	0	2	0	3	0	3	0	3	0	1	0	1	0	1
ELO	0	3	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0

Onde:

PELOM apres.= projetos de lei ordinária apresentados.

PELOM tramit.= projetos de lei ordinária que ainda estão em tramitação

PELOM arquiv.= projetos de lei ordinária que foram arquivados (rejeição, retirada ou decurso do prazo).

ELO = Emendas à Lei Orgânica aprovadas e promulgada.

ELO = PELOM apres. – PELOM tramit. – PELOM arq.

Fonte: Sistema Aberto de Gestão Legislativa (SAGL) - Câmara Municipal de Campinas

Quanto às propostas de Emendas à Lei Orgânica, é de se ressaltar que elas não contêm projetos não inovadores, nem são transformadas em outras proposições, uma vez que sendo o objetivo de tais proposições a alteração da Lei Orgânica, tal proposta será sempre inovadora e não admitirá outro rito processual que não o seu próprio.

Identificados, condensados e tratados os dados referentes à tramitação dos projetos, passarei a apresentar os cálculos das taxas de dominância e de sucesso, tomando por base e sintetizando os dados apresentados para todos os três tipos de projetos.

## 5.2 Taxa de dominância absoluta

A Taxa de dominância absoluta foi calculada através dos seguintes dados que subsidiam o seguinte gráfico:

Tabela 05

**Taxa de dominância absoluta por período (2009-2016)**

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Exe.	Leg.														
<b>LO</b>	38	265	54	216	33	188	47	183	50	176	39	158	36	189	37	142
<b>LC</b>	4	0	2	0	2	0	10	15	23	3	32	3	44	2	19	1
<b>ELO</b>	0	3	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
<b>Tot.. Leis</b>	42	268	56	218	35	188	51	185	73	179	71	161	80	192	56	143
<b>Dominância Absoluta (%)</b>	13,5	86,5	20,4	79,6	15,7	84,3	21,6	78,4	29,0	71,0	30,6	69,4	29,4	70,6	28,1	71,9

Onde:

LO = Leis ordinárias aprovadas e sancionadas.

LC = Leis complementares aprovadas e sancionadas.

ELO = Emendas à Lei Orgânica aprovadas e promulgadas.

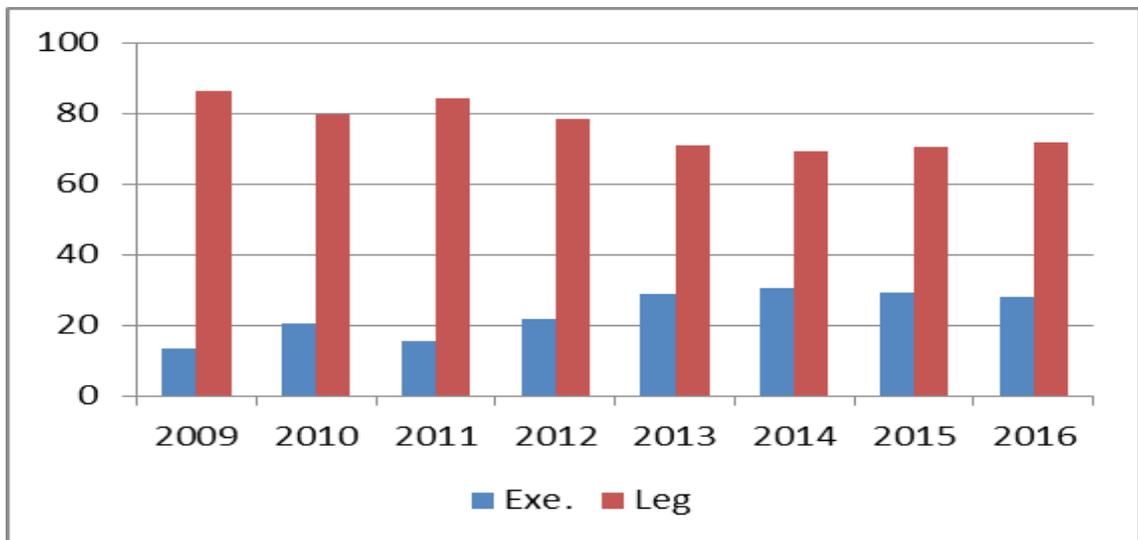
Tot. Leis = Total de leis e emendas produzidas no período.

Tot. Leis = LO + LC + ELO

Dominância Absoluta. = porcentagem de dominância absoluta de cada Poder.

Dominância absoluta =  $100 \times \text{Tot. Leis} / (\text{Tot Leis Exec.} + \text{Tot Leis Leg.})$

Gráfico 01

**Taxa de dominância absoluta por período (2009-2016)**

Fonte: Produção própria

Como se pode observar pela tabela e gráfico acima, a taxa de dominância absoluta não reflete preponderância de produção legislativa do Poder Executivo no Município de Campinas, uma vez que ele não tem que propor projetos

de lei para realizar a abertura de créditos adicionais, o que reduz, significativamente, o número de projetos que apresenta afetando para menos a referida taxa<sup>15</sup>.

Assim, no período analisado (2009 a 2016), constatamos uma taxa de dominância absoluta média de: 23,5% para o Poder Executivo e 76,5% para o Poder Legislativo.

Tais números de dominância absoluta do Poder Executivo Municipal de Campinas são próximos àqueles encontrados por Barbosa (2015, p. 104), que também encontrou taxas de dominância (absoluta) em torno de 20% no Município de Salvador, no período de 2001 a 2012.

Entretanto, tais números diferem significativamente dos encontrados por Figueiredo e Limongi (2001, p. 51) na esfera federal, que encontraram índices de dominância absoluta do Poder Executivo de 85%, no período de 1989 a 1994. Essa discrepância entre os valores encontrados neste e naquele trabalho decorrem do fato de que, em esfera federal, o Poder Executivo tem que propor projetos de lei para toda alteração orçamentária que pretende, enquanto que, no Município de Campinas, isso é desnecessário, o que faz com que a taxa de dominância absoluta do Poder Executivo Federal seja muito mais elevada do que a encontrada no Município de Campinas.

Tal fato, entretanto, não implica dizer que o Poder Executivo não domina a agenda legislativa (uma vez que as demais taxas de sua produção indicam sua preponderância) e também não implica dizer que o Poder Legislativo tenha preponderância na produção, uma vez que grande parte das leis de sua iniciativa

---

<sup>15</sup> Para que se tenha uma ideia do impacto que a necessidade de apresentação de proposição para abertura de crédito extraordinário teria, é de se informar que, em 2016, o Executivo fez 242 aberturas de crédito mediante decreto. Se precisasse fazê-lo através de leis, sua taxa de dominância absoluta, para tal ano, seria de 67,5%.

que aprova são referentes a denominações de logradouros e declarações de utilidade pública, o que causa significativa distorção na relação das leis aprovadas e o total de leis produzidas, pois essas leis (consideradas não inovadoras do sistema jurídico) raramente sofrem qualquer objeção em suas aprovações, o que pode ser verificado pela oportuna análise de taxa de dominância relativa.

Os dados levantados demonstram um aumento da dominância do Executivo no decorrer do período analisado, o que decorreu do aumento pontual (entre 2014 e 2016) de apresentação de projetos não inovadores (especialmente de desafetação de bens públicos), nada indicando que, enquanto preexistir a desnecessidade de apresentação de projetos de abertura de crédito, sua taxa de dominância absoluta supere a do Legislativo ou se aproxime daquela verificada por Figueiredo e Limongi (2001, p. 51).

### **5.3 Taxa de dominância relativa**

A Taxa de dominância relativa, nos moldes propostos, é calculada da mesma forma que a absoluta, tomando por base, entretanto, as leis que inovam no sistema jurídico, em relação ao total de leis inovadoras produzidas e seu cálculo para o período de estudo pode ser acompanhado na seguinte tabela e visualizado no seguinte gráfico:

Tabela 06

**Taxa de dominância relativa por período (2009-2016)**

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Exe.	Leg.														
<b>LO Inov</b>	23	106	36	101	18	73	37	43	46	47	31	23	25	31	27	9
<b>LC Inov</b>	4	0	2	0	1	0	4	1	22	3	23	3	36	2	14	1
<b>ELO</b>	0	3	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
<b>Tot. Leis Inov.</b>	27	109	38	103	19	73	41	45	68	50	54	25	61	34	41	10
<b>Dominância Relativa</b>	19,9	80,1	27,0	73,0	20,7	79,3	47,7	52,3	57,6	42,4	67,5	32,5	64,2	35,8	80,4	19,6

Onde:

LO Inov. = Leis ordinárias inovadoras aprovadas e sancionadas.

LC Inov. = Leis complementares inovadoras aprovadas e sancionadas.

ELO = Emendas à Lei Orgânica aprovadas e promulgadas.

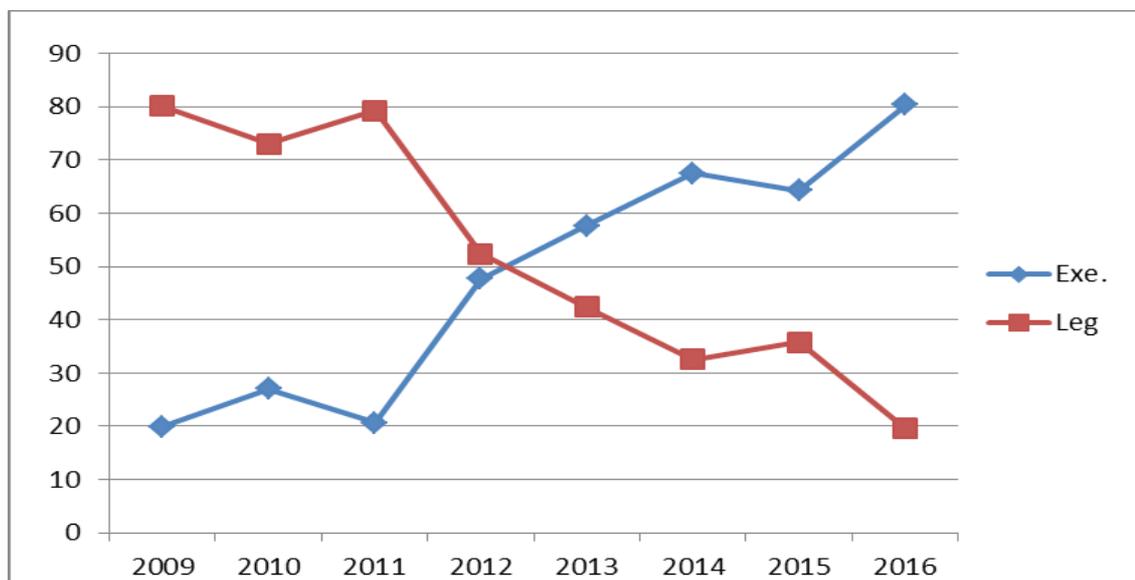
Tot. Leis Inov. = Total de leis e emendas inovadoras produzidas no período.

Tot. Leis Inov = LO Inov. + LC Inov + ELO

Dominância Relativa. = porcentagem de dominância relativa à qualidade das leis de cada Poder.

Dominância Relativa =  $100 \times \text{Tot. Leis Inov. Exec.} / (\text{Tot. Lei Inov. Exec.} + \text{Tot. Lei Inov. Leg.})$

Gráfico 02

**Taxa de dominância relativa por período (2009-2016)**

Fonte: Produção própria

A tabela e gráfico acima mostram interessante movimentação na taxa de dominância relativa da produção legislativa. Enquanto no período 2009-2012, o

Poder Legislativo dominava a arena da produção de leis inovadoras, no período de 2013-2016, o Poder Executivo passa a, gradativamente, ter preponderância em tal produção.

De tal fato se infere uma interessante constatação. Como os instrumentos de exercício do poder de agenda (descritos no capítulo I) mantiveram-se inalterados durante todo o período, certo é que tal movimentação não decorreu de qualquer ampliação na capacidade de o Poder Executivo controlar a agenda legislativa. Tal fato também não decorreu de desinteresse de tal Poder em efetivamente controlar a produção legislativa, no período anterior.

Então, o que se pode inferir desses dados é que o Poder Executivo do Município de Campinas - tendo à sua disposição instrumentos capazes de garantir o controle da agenda, podendo assim ditar o *timing* e o conteúdo da produção legislativa (Limongi, Figueiredo, 2001, p. 11) - pode permitir que o Poder Legislativo aumente sua produção de leis inovadoras ou pode restringir que isso aconteça.

Tal ocorrência pode ser, então, utilizada como uma forma de criação e manutenção de disciplina parlamentar da base aliada, uma vez que o parlamentar tem interesse na produção de determinada lei, por ser “*agenda holder*”, assim entendido

o parlamentar que está à frente de determinada proposição legislativa, responsabilizando-se pelas negociações em torno do texto e que serve de ponto de referência para grupos organizados, enfim, aquele que está cuidando da matéria em uma das casas do congresso. (ARAÚJO E SILVA, 2012, p. 69).

Assim, sabendo que o parlamentar tem interesse na produção legislativa referente a determinado assunto, o Poder Executivo utiliza seu poder de controle da agenda para aprovar (ou permitir aprovação) de proposições iniciadas por partidários de sua base de sustentação.

Esse expediente (visualmente perceptível pela análise do Gráfico 02, acima) foi então utilizado com muito mais frequência pelo Governo Hélio II (2009-2011) do que pelo governo Jonas I (2013-2016), que tem, como asseverado, na disponibilização de sinecuras e cargos, instrumentos mais do que suficientes para a sua preponderância legislativa.

Calculados e analisados os números de dominância relativa, imperioso é que sejam calculados os índices de taxa de sucesso que analisados conjuntamente podem bem refletir a dimensão do poder de controle de agenda do Poder Executivo.

#### **5.4 Taxa de sucesso absoluta**

A Taxa de sucesso absoluta pode trazer importantes inferências sobre a preponderância de qualquer dos Poderes na produção das leis. Através dela, temos a percepção de qual a porcentagem de aprovação nos projetos que foram tentados por cada Poder, de maneira que tal taxa mede o sucesso dele com relação à produção legislativa que efetivamente pretendia. No caso do Município de Campinas, a taxa de sucesso absoluta pode ser aferida através dos seguintes tabela e gráfico:

Tabela 07

**Taxa de sucesso absoluta por período (2009-2016)**

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Exe.	Leg.														
<b>PLO</b>	40	505	56	395	39	295	64	290	59	382	42	297	39	327	37	213
<b>PLC</b>	7	15	4	14	6	4	10	15	24	16	32	20	45	21	20	17
<b>PELOM</b>	0	6	0	4	0	3	0	5	0	3	0	2	0	3	0	3
<b>Tot. PLs</b>	47	526	60	413	45	302	74	310	83	401	74	319	84	351	57	233
<b>Tot. Leis</b>	42	268	56	218	35	188	51	185	73	179	71	161	80	192	56	143
<b>Sucesso Absoluto (%)</b>	89,4	51,0	93,3	79,6	77,8	62,3	68,9	59,7	88,0	44,6	95,9	50,5	95,2	54,7	98,2	61,4

Onde:

PLO = Projetos de Lei ordinária apresentados.

PLC = Projetos de Lei complementar apresentados.

PELOM = Propostas de Emenda à Lei Orgânica apresentados.

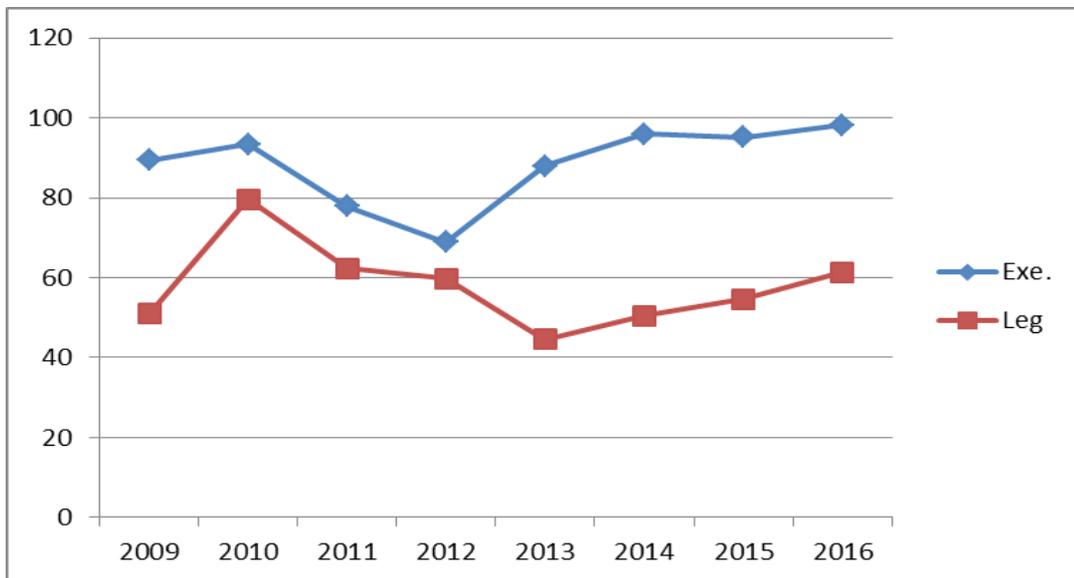
Tot. PLs = Total de projetos apresentados no período.

Tot. PLs = PLO + PLC + PELOM

Sucesso absoluto = porcentagem de dominância absoluta de cada Poder.

Sucesso absoluto =  $100 \times \text{Tot. Leis} / \text{Tot. PLs}$

Gráfico 03

**Taxa de sucesso absoluta por período (2009-2016)**

Fonte: Produção própria

Como é visível, a taxa de sucesso absoluta reflete em bons termos a efetiva preponderância do Poder Executivo quanto aos projetos por ele propostos.

Tal índice é relevante na análise da relação Executivo - Legislativo, pois ele indica o quanto o Poder Executivo cumpriu de sua própria agenda na produção legislativa.

Muito interessante de se notar, nesses dados levantados, é que a taxa de sucesso absoluta do Poder Executivo sofreu significativas alterações nos anos de 2011 e 2012. Com efeito, enquanto nos demais anos pesquisados, a taxa de sucesso absoluta média é de 93,3%, para os anos de 2011 e 2012, essa taxa média é de 73,3%, o que causa o visível declínio verificado no gráfico e na tabela apresentados.

Isso indica que o Poder Executivo perdeu parte de sua capacidade de controle da agenda por diminuição da eficiência do instrumento que primordialmente utiliza: a disciplina partidária da base aliada de sua coalizão governamental.

Com efeito, no ano de 2011, o Chefe do Poder Executivo sofreu um processo de *impeachment* que culminou na sua destituição do cargo, com esfacelamento de sua base de sustentação, que diminuiu de 28 vereadores para apenas 01 ao final do processo de cassação. Sem base de sustentação e sem poder contar com a disciplina partidária da base, o Poder Executivo não conseguiu cumprir toda a agenda que lhe interessava. Aliás, no curso de um processo de *impeachment*, provavelmente o interesse do Executivo na agenda da produção legislativa estava diminuído. Assim, sem interesse de controlar a agenda e sem seu primordial instrumento de exercício do poder de agenda, evidente é que sua taxa de sucesso refletiu a dificuldade de governabilidade que enfrentou.

Em 2012, o Poder Executivo também não conseguiu exercer controle da agenda, pois não conseguiu compor uma base de sustentação fiel a um governo que

somente duraria 1 ano. Além disso, os vereadores não pretendiam associar sua imagem (e o destino de sua reeleição que ocorreria em 10 meses) a um Chefe do Poder Executivo que havia capitaneado a produção de uma medida legal de extrema falta de aceitação popular<sup>16</sup>.

Tais considerações demonstram que a taxa de sucesso é, dentre os índices calculados, o que melhor reflete a efetiva preponderância do Poder Executivo na produção legislativa, uma vez que, como se viu, essas ocorrências de falta de governabilidade não culminaram em perceptivo declínio da taxa de dominância, acima calculadas.

De qualquer forma, excluídos os anos incomuns de 2011 e 2012, a taxas encontradas para os demais anos pesquisados demonstram que, em condições normais, o Poder Executivo Municipal tem amplas condições de, usando seu primordial instrumento (a disciplina partidária da base de sustentação), exercer o poder de agenda e controlar a produção legislativa.

Isso por que a taxa média de sucesso absoluta para os anos em que a disciplina parlamentar estava plenamente presente (excluídos então os anos de 2011 e 2012) é de 93,3%, que é bastante elevada e compatível com os achados de Costa (2015, p. 47), que encontrou taxa de sucesso absoluta de 85% na produção legislativa do Município de Itapevi, nos anos de 2013 e 2014.

Se a taxa de sucesso absoluta traz tais importantes conclusões, vamos ver como se comporta a taxa de sucesso relativa, no período analisado.

---

<sup>16</sup> Em 2011, ainda na condição de Presidente da Câmara, o Prefeito liderou a Câmara na aprovação de um aumento salarial para os vereadores da ordem de 126%, medida altamente impopular, depois revogada, que lhe conferiu alto índice de desaprovação.

## 5.5 Taxa de sucesso relativa

A Taxa de sucesso relativa é outro índice capaz de trazer importantes informações sobre a relação Executivo - Legislativo na produção legislativa, uma vez que tal taxa mede a capacidade de cada Poder em produzir, conforme seu interesse, normas inovadoras, que são aquelas que trazem alterações no sistema jurídico e, portanto, mais impactam os direitos e deveres municipais. Então, para calcular tal taxa, pode ser utilizada a seguinte tabela, visualizada no gráfico a seguir:

Tabela 08

### Taxa de sucesso relativa por período (2009-2016)

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Exe.	Leg.														
<b>PLO</b>	40	505	56	395	39	295	64	290	59	382	42	297	39	327	37	213
<b>PLC</b>	7	15	4	14	6	4	10	15	24	16	32	20	45	21	20	17
<b>PELOM</b>	0	6	0	4	0	3	0	5	0	3	0	2	0	3	0	3
<b>Tot. PLs</b>	47	526	60	413	45	302	74	310	83	401	74	319	84	351	57	233
<b>PLs N. Inov.</b>	15	170	18	123	16	120	10	153	5	137	17	136	19	171	15	135
<b>PLs Inov.</b>	32	356	42	290	29	182	64	157	78	264	57	183	65	180	42	98
<b>LO Inov</b>	23	106	36	101	18	73	37	43	46	47	31	23	25	31	27	9
<b>LC Inov.</b>	4	0	2	0	1	0	4	1	22	3	23	2	36	2	14	1
<b>ELO</b>	0	3	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
<b>TOT. Leis Inov.</b>	27	109	38	103	19	73	41	45	68	50	54	26	61	34	41	10
<b>Sucesso Relativa (%)</b>	84,4	30,6	90,5	35,5	65,5	40,1	64,1	28,7	87,2	18,9	94,7	14,2	93,8	18,9	97,6	10,2

Onde:

PLO = Projetos de leis ordinárias.

PLC = Projetos de leis complementares.

PELOM = Propostas de Emendas à Lei Orgânica.

Tot. PLs. = Total de projetos de lei.

Tot. PLs. = PLO. + PLC + PELOM

PLs N. Inov. = Projetos de lei não inovadores

PLs Inov. = Projetos de lei inovadores

LO Inov. = Leis ordinárias inovadoras.

LC Inov. = Leis complementares inovadoras.

ELO = Emendas à Lei Orgânica.

Tot. Leis Inov. = Total de leis inovadoras.

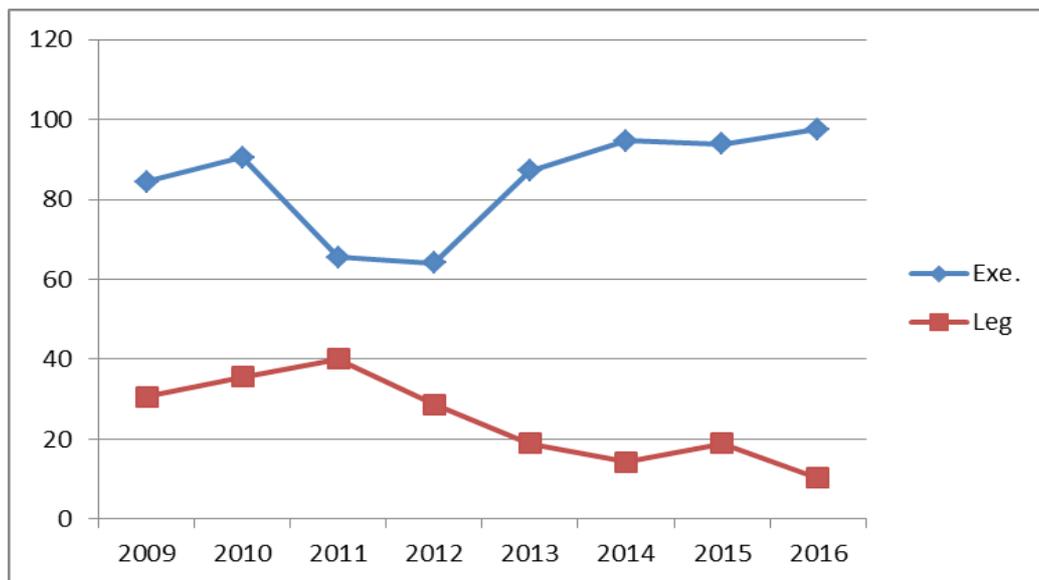
Tot. Leis inov. = LO Inov + LC Inov+ ELO

Taxa de sucesso Relativa = porcentagem de sucesso relativo de cada Poder.  
 Sucesso relativa =  $100 \times \text{Tot. Leis Inov.} / \text{PLs Inov.}$

Fonte: Produção própria

Gráfico 04

**Taxa de sucesso relativa por período (2009-2016)**



Fonte: Produção própria

A taxa de sucesso relativa, como se percebe, também sofre oscilações com a perda da disciplina partidária da base aliada nos momentos (anos de 2011 e 2012) de crise política enfrentada pelo Chefe do Poder Executivo, o que pode ser visualizado na tabela e gráfico apresentados que demonstram que a taxa de sucesso relativa para o ano de 2011 foi de 65,5%, enquanto que, para o ano de 2012, tal índice foi de 64,1%, índices significativamente menores do que aqueles verificados em períodos de condições normais de governabilidade.

Os dados coletados mostram, ainda, que, no período de 2013-2016, foi progressiva a preponderância do Poder Executivo na produção legislativa municipal de leis inovadoras, uma vez que enquanto suas taxas de sucesso relativas subiram

no período, atingindo índice de 97,6% em 2016, as taxas do Poder Legislativo declinaram no período, atingindo 10,2% em 2016.

Com isso, podemos inferir que o Poder Executivo, quando disposto a controlar a agenda, pode utilizar os instrumentos que estão à sua disposição para não só aprovar praticamente todos os projetos inovadores que pretende, como também pode utilizar esses instrumentos para não aprovar os projetos iniciados pelo Poder Legislativo, o que efetivamente o caracteriza como o legislador “*de jure* e de fato” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 41).

Assim, calculadas as taxas no formato pretendido, e feitas as considerações pertinentes, resta que sejam feitas as considerações finais, concludentes desse trabalho.

## **6 Considerações finais**

O Poder Executivo no Município de Campinas não tem à sua disposição todos os instrumentos verificados em âmbito federal para exercer plenamente o controle da agenda dos assuntos que vão à pauta legislativa. Com efeito, dentre os instrumentos (classicamente arrolados pela literatura) existentes em âmbito federal (edição de Medidas Provisórias, urgência constitucional, sugestão da pauta pelos líderes partidários, representatividade da bancada para determinação de urgência pelos líderes partidários, emendas impositivas e disciplina partidária da base de sustentação), o Poder Executivo do Município de Campinas só dispõe das medidas provisórias, do pedido de urgência constitucional (ou orgânica) e a disciplina partidária da base aliada.

Mesmo assim, o Executivo não se utiliza dos instrumentos da urgência orgânica nem das Medidas Provisórias (estas somente possíveis para o caso de abertura de crédito extraordinário, de todo desnecessárias em razão de autorizações reiteradamente constantes das Leis Orçamentárias) para fazer valer seu controle de agenda, valendo-se, unicamente, da disciplina partidária de sua base de sustentação (dos parlamentares e do Presidente da Câmara) para preponderar na produção legislativa do município.

Para medir o nível de preponderância do Poder Executivo nessa produção, nos anos de 2009 a 2016, foram calculadas as taxas de dominância e de sucesso, sendo que a taxa de dominância do Executivo não se mostrou elevada

pelo fato de que ele não precisa propor projetos de lei de abertura de créditos, o que diminui significativamente o número de projetos que apresenta e aprova, gerando baixo índice (média de 23,5% no período) de taxa de dominância. Tal fato não indica falta de poder de agenda mas, pelo contrário, indica que o Poder Executivo tem tal preponderância na produção legislativa, que é pré autorizado a fazer alterações orçamentárias sem precisar de leis para tanto, podendo resolver tais questões através de decretos.

A taxa de dominância absoluta do Poder Legislativo calculada para o período (média de 76,5%) também não reflete preponderância desse Poder, uma vez que tal índice é afetado pelo grande número de projetos de homenagens (nomes de ruas, instituições de datas comemorativas e declarações de utilidade pública) por ele iniciados, projetos que não sofrem qualquer objeção e que implicam para mais o cálculo da taxa de dominância.

Para excluir dos cálculos tais projetos (que nada inovam no sistema jurídico), foi proposto o cálculo de taxa de dominância relativa aos projetos inovadores, o que trouxe um importante achado no entendimento da relação Executivo - Legislativo. Com efeito, o Poder Executivo utiliza-se do seu controle de agenda para permitir ao Parlamento produzir mais ou menos leis inovadoras, conforme sua conveniência.

Quando quer gerar uma benesse para aprimorar a disciplina de sua base de sustentação, o Poder Executivo permite que o Legislativo aprove significativa quantidade de projetos inovadores, capazes de gerar alta taxa de dominância relativa (o que se verificou no período de 2009 a 2012, com taxa de dominância média relativa do Poder Legislativo de 71,2%). Quando o Poder Executivo não quer

gerar essa benesse para sua base aliada, ele prepondera na produção de leis inovadoras, o que ocorreu no período de 2013 a 2016, quando o Poder Legislativo obteve taxa de dominância relativa média de 32,5%.

A taxa de sucesso medida no período de 2009 a 2016 também trouxe um importante achado na relação Executivo - Legislativo na produção legislativa. Quando em momentos de ausência de crise política (bem caracterizados no período 2013-2016), o Poder Executivo obtém elevadas taxas de sucesso, obtendo, nesse período, sucesso absoluto médio de 94,3% e sucesso relativo médio de 93,3%.

Já nos períodos de instabilidade política, o Poder Executivo obteve taxas (bem caracterizadas nos anos de 2011 e 2012) de sucesso absoluto médio de 73,3% e sucesso relativo médio de 64,8%, taxas essas que, apesar de expressivas, indicam momentos que o Poder Executivo, em razão de instabilidade política, não pode contar com a plenitude da disciplina partidária de sua base de sustentação capaz de garantir sua preponderância na produção legislativa.

Nesse contexto, fica claro que o cálculo das taxas de dominância e de sucesso (bem como suas variações de taxas relativas propostas nesse trabalho) são bons instrumentos para caracterizar a relação Executivo - Legislativo e podem trazer importantes subsídios para os estudantes que se propõem a entender a política parlamentar de produção legislativa.

Outros dados também podem ser importantes para a realização desse tipo de estudo, como a análise do tempo de produção de leis e a qualidade legislativa da produção realizada, de maneira que, desde já fica sugerida, a

realização de estudos nesses sentidos que também podem contribuir para o entendimento da questão.

Por fim, é de se concluir que, com base nas taxas de dominância e sucesso (e suas variações relativas) encontradas nesse estudo, o Poder Executivo Municipal, em períodos normais de estabilidade política (2009-2010 e 2013-2016), mais do que com preponderância, atuou com verdadeira hegemonia na produção legislativa do Município de Campinas no período estudado, valendo-se para tanto, apenas da disciplina partidária da base aliada que compõe sua coalizão de governo para ver controlada, em sua totalidade, a agenda legislativa.

## 7 Bibliografia

ABRANCHES, S.H.H.; Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988

ARAÚJO, S.M.V.G.; SILVA, R.S. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos do Brasil. *Revista Ibero Americana de estudos legislativos*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 58-74, Outubro de 2012.

ALMEIDA, A. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. In: 41º Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências (ANPOCS) (área temática: O presidencialismo de coalização brasileiro). Caxambu, 2017.

BARBOSA, A.R. Relações Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos projetos de lei em Salvador. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 4, n. 7, p. 86-114, jan-junho 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em out. 2018.

CAMPINAS. Câmara Municipal. Lei Orgânica do Município, 1999. Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/85355>. Acesso em out. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. Regimento Interno. Resolução nº 842, 1999. Disponível em <http://www.campinas.sp.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno/regimento-interno-da-camara-municipal-de-campinas>. Acesso em out. 2018.

CORRALO, G. S. *O Poder Legislativo Municipal – Aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas Câmaras de Vereadores*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008

COSTA, M.C.M. *As relações Executivo-Legislativo em âmbito municipal: O caso da Câmara Municipal de Itapevi*. Monografia apresentada perante a Escola do Parlamento. Câmara Municipal de São Paulo. 2015.

FERREIRA FILHO, M. G.. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva. 2014

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MELLO, C.A.B. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013

TORQUATO, D. Jonas rompe com PCdoB após voto contra projeto. Correio Popular, Campinas, 23.11.2016. Disponível em [http://correio.rac.com.br/\\_conteudo/2016/11](http://correio.rac.com.br/_conteudo/2016/11). Acesso out 2018.