

# A aplicação da teoria dos diálogos institucionais na discussão de projetos de lei dentro da administração municipal

Romulo Oliveira Redondo<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente trabalho busca desenvolver uma reflexão a respeito da aplicação prática da teoria dos diálogos institucionais dentro do contexto da relação entre o Poder Executivo e Legislativo da cidade de São Paulo, especificamente no tocante à fase que antecede a produção de novas leis pela Câmara Municipal.

**Palavras-chave:** teoria dos diálogos institucionais; harmonia entre os poderes; solução de conflitos.

## ABSTRACT

The present work seeks to develop a reflection regarding the practical application of the theory of institutional dialogues within the context of the relationship between the Executive and Legislative Powers of the city of São Paulo, specifically regarding the phase that precedes the production of new laws by the City Council

**Keywords:** theory of institutional dialogues; harmony between powers; conflict resolution.

## 1.Introdução

Conforme preceitua a denominada Teoria dos Diálogos Institucionais, inexistente uma prevalência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, encontrando-se eles em pé de igualdade dentro do contexto de sua relação harmônica, prevista expressamente pela Constituição Federal. Dessa forma, considerando o sistema existente de freios e contrapesos, segundo a respectiva teoria, que um Poder pode exercer a sua função limitadora sobre o outro, em respeito às normas constitucionais, através de meios que envolvam a comunicação e a formação de entendimentos comuns.

Tendo em vista o contexto fático da Prefeitura do Município de São Paulo, verifica-se o desenvolvimento de um diálogo intenso entre suas diversas Pastas e Subpastas na formação da vontade do Poder Executivo, no tocante a questões de viabilidade ou inviabilidade da alteração, veto, ou aprovação de Projetos de Lei, sejam eles oriundos da Câmara ou da própria Prefeitura.

Logo, revela-se pertinente analisar a aplicação dos Diálogos Institucionais como forma de resolução de controvérsias entre Poderes, em especial o Legislativo e o Executivo, desenvolvidos nas discussões que antecedem a própria aprovação de Leis. Trata-se assim de um trabalho preventivo, com ampla capacidade de evitar conflitos e insegurança jurídica, antes mesmo de acarretar em desgastes envolvendo ações judiciais ou mal-estar evidente entre os Poderes.

---

<sup>1</sup> Residente Jurídico do Programa de Residência Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, alocado na Casa Civil/Assessoria Técnica e Legislativa – CC/ATL (2022-2025). Graduado em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Possui experiências anteriores nas áreas do direito civil, penal e administrativo, com passagens pelo Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns, Ministério Público do Estado de São Paulo e Ministério Público Federal. E-mail: romulo.redondo1@gmail.com

## 2. Teoria dos Diálogos Institucionais e seu contexto

De modo a iniciar a reflexão, revela-se de vital importância examinar sobre quais temas se debruça a teoria dos diálogos institucionais. Em primeiro lugar, cabe destacar que tal tese não possui um autor único e originário, comportando-se muito mais como um fenômeno identificado do que como uma proposição doutrinária com limites claros e objetivos.

Conforme o estudo realizado por Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto (2015) no artigo Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade:

A proposta por diálogos tem seu início teórico na separação das atividades pertinentes a cada ramo do Poder. Sob influência dessa ideia, a cisão clássica entre direito e política foi articulada da seguinte maneira: a esfera política seria determinada pela soberania popular e pelo princípio majoritário, enquanto a esfera jurídica seria determinada pela ideia de rule of law (primado da lei) e pela observância aos direitos fundamentais.

Logo, percebe-se que a questão dos diálogos está intrinsecamente ligada à noção de separação dos poderes, na medida em que estes devem desenvolver uma relação harmônica entre si, estando, portanto, aptos a dialogarem, não se tratando de compartimentos estanques e isolados um do outro.

A tripartição dos poderes do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário tem como origem clássica a obra “O espírito das leis” de Montesquieu, na qual o filósofo defendeu que a distribuição das funções estatais a órgãos distintos seria necessária para assegurar as liberdades individuais. Todavia, tal divisão não ocorre de forma perfeita, exercendo os referidos poderes todas as funções, em maior ou menor grau, por questões de ordem prática e também de controle, sendo incabível pensar num poder completamente independente dos demais, que viesse a agir ilimitadamente. Consequentemente, temos hoje o consenso de que os poderes exercem primordialmente atividades típicas, e excepcionalmente atividades atípicas.

Tendo por base a conexão existente no relacionamento entre as três funções do Estado, a teoria dos diálogos institucionais ressalta que inexiste uma preponderância de um sobre os outros. Como consequência, surge a possibilidade destes discutirem conjuntamente soluções a casos complexos que envolvam a participação de um ou mais poderes, mantendo-se assim o equilíbrio entre eles.

Desse modo, tem-se como fundamental a noção de cooperação, havendo uma soma de esforços entre os Poderes para, de forma harmônica, contribuírem conjuntamente para a formulação de soluções estruturadas e coordenadas. O diálogo desempenha assim um papel importante na manutenção do equilíbrio das funções do Estado, na medida em que as discussões conjuntas e bem trabalhadas contribuem preventivamente ao surgimento de maiores conflitos, nos quais um Poder agiria de forma mais incisiva sobre o outro, possivelmente gerando desgastes de cunho político.

Os atritos entre os Poderes são inerentes à sua repartição. O controle mútuo destes exige a vigilância constante de um sobre o outro, sendo inevitável que em determinados momentos alguma função vá além de suas competências, necessitando da reprimenda proporcional nos ditames dos parâmetros previstos constitucionalmente. Entretanto, com a aplicação dos diálogos institucionais, surge a ênfase na constante troca de informações, ideias e sugestões, diminuindo assim os casos em que o controle repressivo precisa ser utilizado.

### 2.1 Diálogos institucionais entre os três Poderes

Com o objetivo de melhor compreender a teoria objeto deste artigo, denota-se importante trazer exemplos práticos de sua aplicação, ilustrando assim a interação constante existente entre as funções estatais. Na medida em que o enfoque deste trabalho se debruça sobre as interações existentes no âmbito da administração municipal com a Câmara de Vereadores na

discussão de projetos de lei, passemos brevemente sobre diversas possibilidades da aplicação do diálogo também em outros contextos de relações entre funções, como modo de compreender sua importância em um contexto global, para posteriormente concentrar a análise nas especificidades do presente estudo.

### **2.1.1 Poder Legislativo e Poder Judiciário**

Uma das hipóteses mais palpáveis no contexto dos diálogos institucionais diz respeito à dinâmica que envolve a relação de freios e contrapesos entre o Judiciário e o Legislativo, consubstanciada no controle de constitucionalidade. Uma norma, antes mesmo de ser editada, muitas vezes já evoca questionamentos em sua fase de discussão quanto à compatibilidade ou incompatibilidade com a Constituição. Através de uma abordagem cooperativa, que antecede a tomada de decisões, torna-se possível que tais poderes evitem futuros desgastes.

### **2.1.2 Poder Executivo e Poder Judiciário**

No tocante à dinâmica desenvolvida entre o Executivo e o Judiciário, podemos identificar a coparticipação destes nos casos envolvendo decisões que atingem ou até mesmo determinam a realização de políticas públicas. A questão do ativismo judicial revela-se complexa e merece uma abordagem mais detalhada em trabalho próprio, sob o risco de simplificação exacerbada da questão. Todavia, em termos gerais, ocorrem casos em que o Judiciário age de forma ativa na concretização de políticas de responsabilidade do Executivo, não raramente por razões de ineficiência deste. Nesse contexto, o diálogo pode ser utilizado na execução de decisões, considerando que o Executivo possui limitações de ordem prática, devendo-se buscar conjuntamente o melhor meio para que a determinação judicial seja executada.

Nesse mesmo sentido segue a Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942):

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

### **2.1.3 Poder Legislativo e Poder Executivo**

Adentrando agora na dinâmica que mais interessa a este trabalho, destaca-se que o diálogo estabelecido entre o Legislativo e o Executivo, poderes esses com papéis eminentemente políticos, está intrinsecamente ligado ao próprio funcionamento da democracia, sendo o campo das negociações entre tais funções o palco dos maiores embates entre a realização de um programa de governo e a exposição de debates públicos sobre os mais variados temas.

## **2.2 Governança e governabilidade**

Assim sendo, importante destacar que a dinâmica envolvendo esses Poderes é indissociável das ideias de governança e governabilidade.

### **2.2.1 Governança**

Conforme definição do Banco Mundial, o conceito de governança pode ser compreendido como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992). Ou

seja, o termo se refere à competência da administração em empregar esforços para a persecução de seus objetivos. Tal empenho, embora de competência do Poder Executivo em sua obrigação de definir os rumos das políticas públicas, não se dá de maneira isolada, necessitando, portanto, da coordenação com o Legislativo, de modo a garantir rumos minimamente comuns no emprego dos recursos do Estado.

### **2.2.2 Governabilidade**

Já no tocante à governabilidade, de acordo com Santos (1997), esta diz respeito às:

[...] condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses

Logo, temos aqui a ideia de legitimidade do poder político em suas bases, sejam elas tanto a sociedade como com demais agentes que envolvam as decisões estatais. Assim, a governabilidade não pode ser separada da capacidade do Executivo de manter um grupo de apoio sólido no Legislativo, o que em muito depende da capacidade de diálogo e negociação nos moldes atuais da democracia brasileira.

### **2.2.3 Governo de coalizão**

Nesse diapasão, considerando a vital relevância da manutenção da comunicação constante entre o Executivo e Legislativo, é essencial tomar considerações a respeito do modelo de governo de coalizão, presente na realidade da política em diversos países, incluindo claramente o Brasil.

Conforme leciona Sérgio Abranches (2018, p. 79):

O modelo se baseia numa aguda interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo, porém com um viés de concentração de autoridade no primeiro. A capacidade de governança do presidente depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de políticas públicas. Os congressistas dependem das decisões de gasto do Executivo, para atender às demandas de seu eleitorado.

Logo, temos que é extremamente difícil que o Executivo garanta que seu partido sozinho obtenha maioria no Legislativo, considerando a diversidade de interesses e a pluralidade partidária, o que demanda uma organização em torno de vários representantes para a construção de uma base parlamentar. A complexidade existente no sistema presidencialista é espelhada, especialmente em cidades complexas como São Paulo, cuja extensa população e desafios alcançam proporções que dificultam em muito uma distribuição simples de pleitos, culminando na representação legislativa de vários ramos da sociedade.

## **2.3 Teorias Legislativas**

De modo a melhor compreender a atuação do Executivo em suas dinâmicas com a Câmara de Vereadores, mostra-se pertinente considerar os modelos teóricos de organização legislativa, cujos estudos têm origem na análise de funcionamento do Congresso dos Estados Unidos da América.

### **2.3.1 Teoria distributivista**

Segundo essa abordagem, examinada pelos cientistas políticos Kenneth Shepsle e Barry Weingast, as negociações do processo legislativo tem como centro a possibilidade da obtenção de benefícios políticos, atuando os parlamentares de modo a maximizar os ganhos para seus próprios interesses e de seu eleitorado. Nesse contexto, os legisladores se veem

obrigados a realizar concessões no tocante a matérias de menor relevância, com o objetivo de que tal “favor” fosse recompensado posteriormente por seus pares, com o apoio a projetos tidos por importantes para seus representados.

### **2.3.2 Teoria informacional**

Relacionada a essa compreensão, foi elaborada a noção informacional, examinada por Keith Krehbiel na obra “Information and Legislative Organization” de 1991. Como bem explicitado por Marta Mendes da Rocha e Cássio Felipe Barbosa (2008) no artigo “Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul”:

Um de seus postulados básicos é o da incerteza: o fato de que os parlamentares, ao tomarem suas decisões, não estão certos quanto à relação entre políticas e resultados e quanto aos resultados eleitorais de suas ações. Isso porque a informação e a especialização não são uniformemente distribuídas entre os atores do processo legislativo.

Dessa forma, ter-se-ia um incentivo à especialização dos legisladores e à presença de especialistas em diversas matérias, o que fortaleceria a atuação do Poder Legislativo. Todavia, dado o contexto da realidade brasileira, e mais especificamente do Município de São Paulo, verifica-se que a Câmara dos Vereadores não possui a mesma capacidade de produção de informações que a Prefeitura. Nesse aspecto, o Executivo, por meio de suas secretarias, detém uma espécie de monopólio da produção de dados técnicos, possuindo uma moeda de troca importante dentro da aplicação da teoria informacional em conjunto com os diálogos institucionais.

Conforme será analisado posteriormente neste trabalho, a Casa Civil atua como intermediário na prestação dessas informações, podendo assim influenciar a aprovação ou rejeição de uma propositura, ao possuir argumentos pela viabilidade ou inviabilidade de determinada matéria.

### **2.3.3 Teoria partidária**

Já a concepção partidária, segundo Gary Cox e Matthew McCubbins, atribuí um enfoque muito maior a tal organização, compreendendo as agremiações partidárias como os protagonistas do processo legislativo, sendo os seus interesses preponderantes sobre as vontades individuais dos legisladores.

## **2.4 Processo Legislativo**

Adentramos assim, como consequência lógica, na atividade da própria elaboração das leis. Esse processo, embora reflita a própria identidade do Poder Legislativo, revela-se muito mais complexo do que aparenta ser em sua noção clássica de discussão entre os parlamentares.

### **2.4.1 Ideia de intenção do legislador**

Em um modelo estanque, tal função estatal se desenvolveria somente nas casas legislativas, estando, portanto, quase que totalmente restrita aos representantes do povo eleitos para o exercício de estipular novas leis. Dessa forma, teríamos uma suposta primazia do legislador, que de forma hermética debateria os termos das inovações no ordenamento jurídico, encontrando-se o debate limitado às votações internas das comissões e das casas como um todo.

Todavia, a realidade impõe uma complexidade muito maior a esse processo. Tal Poder não está imune às pressões externas e às discussões informais que ultrapassam os trâmites necessários para a aprovação de uma propositura. Consideramos assim, a influência que exerce

o debate público que inclui os mais variados atores, sejam eles grupos organizados em movimentos sociais, representantes de setores da sociedade, juristas, economistas e entre outros.

Consideremos assim a técnica legislativa da intenção do legislador. Nas explicações de Roberta Simões Nascimento (2021), em seu trabalho “O argumento da intenção do legislador. Anotações teóricas sobre uso e significado”:

Verificou-se que, superada a identificação da intenção legislativa com o estado mental (ou psicológico) do legislador (ou suas esperanças ou expectativas individuais, exclusivamente privadas), a intenção legislativa que interessa para os fins da interpretação jurídica das leis é outra.” (...) Desse modo, descobrir a intenção legislativa passaria por compreender a chamada *occasio legis*, o contexto que originou a lei. Para isso, claro que são relevantes as exposições de motivos, preâmbulos, justificativas, informes e pareceres produzidos nas comissões, atas taquigráficas e registros das sessões com os debates parlamentares, ou seja, tudo que permita alcançar a ambição ou a justificativa que possa adequadamente ser reconhecida como a intenção do Parlamento.

#### **2.4.2 Capacidade de influência do Poder Executivo**

O Poder Executivo possui papel fundamental tanto na influência das decisões do Legislativo, quanto na própria elaboração dos projetos de lei. O exemplo mais claro desse fenômeno diz respeito à possibilidade do Executivo em introduzir proposituras. Porém, somando-se a isso, temos o diálogo desenvolvido por este com a sua base nas casas legislativas, o que por sua vez culmina em intervenções no decorrer do processo de criação das leis, seja com o esforço para a retirada de pautas que não são do interesse dos detentores do poder no momento, como também para a alteração no texto dos projetos, seja razões de ordem técnica, práticas ou políticas.

Tal intermediação entre o Executivo e o Legislativo se dá, por parte da administração pública, institucionalmente através de um órgão especificamente criado para esse fim, denominado em grande parte como Casa Civil.

#### **2.5 Casa Civil**

Conforme explicitado pela Prefeitura do Município de São Paulo, a Casa Civil:

(...) tem por finalidade promover e articular as relações institucionais do Poder Executivo com o Poder Legislativo e com a sociedade civil organizada, estabelecer e fomentar a interlocução governamental no território, fornecer apoio técnico e legislativo nos assuntos pertinentes à elaboração das leis municipais, bem como promover e articular as relações interfederativas e metropolitanas, além de executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação. (Acesso à Informação da Casa Civil da Cidade de São Paulo, 2023).

Dessa forma, ressalta-se a importância do desenvolvimento organizado do diálogo institucional, sendo necessária uma secretaria específica para a realização dessa função. Citando também o Decreto Municipal nº 61.928 de 25 de outubro de 2022, que trata da reorganização da Casa Civil (SÃO PAULO-SP, 2022), identificamos suas competências no artigo 3º do referido diploma legal, do qual destacamos os seguintes incisos:

Art. 3º Para a consecução de suas finalidades, a Casa Civil tem as seguintes atribuições:

- I. assessorar o Gabinete do Prefeito e todas as estruturas a ele vinculadas no desempenho de suas funções, no que concerne ao apoio técnico e legislativo no tratamento dos assuntos pertinentes à elaboração das leis municipais;
- II. promover e articular agenda do Poder Executivo Municipal perante o Poder Legislativo;

- III. estabelecer interação permanente com a Câmara Municipal de São Paulo;
- IV. auxiliar na condução do relacionamento do Governo com partidos políticos;
- V. coordenar as ações e assuntos de natureza parlamentar e de relacionamento com outras instâncias legislativas e prefeituras;
- VI. acompanhar assuntos de natureza parlamentar com a Câmara Municipal de São Paulo e com outras instâncias legislativas e prefeituras, relacionados com os projetos de leis de iniciativa dos parlamentares e emendas parlamentares;
- VII. acompanhar o andamento de projetos na Câmara Municipal de São Paulo;
- VIII. estabelecer e fomentar estrutura de interlocução governamental nos territórios da Cidade de São Paulo;

### **2.5.1 Diálogos dentro da Prefeitura do Município de São Paulo**

Nesse diapasão, resta evidenciado que a Casa Civil organiza, de um modo geral, a interlocução da administração pública com a Câmara Municipal. Nesse ponto, a vivência do programa de residência jurídica pode proporcionar a verificação de como essa interação se desenvolve na prática, dando contornos mais claros à atuação do Executivo na atividade legislativa.

### **2.5.2 O processo administrativo dentro do Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**

Segundo a definição de Marcelo Harger (2017), em sua contribuição para a Enciclopédia Jurídica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo:

O processo é a forma de atuação do Estado. Atos estatais não surgem “do nada”. Sempre derivam de um processo decisório que, em um Estado de Direito, deve ser formalizado, por intermédio de atos que se sucedem no tempo, e que visam à edição de um ato final. Processo é, pois, o mecanismo por intermédio do qual o poder estatal se materializa em atos.

No âmbito da Prefeitura, e de muitos órgãos públicos, o processo administrativo é conduzido através do SEI, que possibilita o desenvolvimento e acompanhamento de diversas manifestações dos interessados no feito.

Assim sendo, o desenrolar do diálogo institucional inicia com a chegada de um projeto de lei, do qual a Prefeitura toma conhecimento, cabendo à Casa Civil o papel de verificar o seu conteúdo, encaminhando o processo às secretarias cujas funções estão relacionadas às questões abordadas na propositura, o que as torna interessadas na tomada de decisões.

Dessa forma, percebe-se que uma propositura passará, em regra, pelo crivo de uma análise tanto política quanto técnica das devidas pastas. De modo geral, após o envio inicial, as secretarias requisitam a manifestação das suas subpastas, envolvendo assim as áreas técnicas e jurídicas.

### **2.5.3 Das áreas técnicas**

No tocante ao estudo técnico, a verificação da proposta se dá por um viés muito mais prático e inerente à especialização do grupo instado a se manifestar. Podemos mencionar assim a que a contribuição incluiu questões como a existência ou inexistência de legislação ou política pública que abarque os objetos das proposições; a factibilidade das ações previstas no projeto de lei; o preenchimento de requisitos específicos, como por exemplo e a observância de normas técnicas que regulam determinada atividade. Não é raro também que sejam realizados breves apontamentos a respeito da constitucionalidade das inovações legislativas, vez que isso, por si só, a tornaria inviável. Entretanto, cabe às Assessorias Jurídicas se debruçar sobre as questões legais pertinentes.

### **2.5.4 Das assessorias jurídicas**

Frequentemente, são realizados pelas áreas técnicas breves apontamentos a respeito da constitucionalidade das inovações legislativas, vez que isso, por si só, as tornaria inviáveis. Entretanto, cabe às Assessorias Jurídicas se debruçar sobre as questões legais pertinentes.

#### **2.5.4.1 Competência legislativa constitucional dos municípios**

A elaboração de pareceres pelos Procuradores do Município e suas equipes aprofundam os exames dos pontos relativos à constitucionalidade e ilegalidade. Por se tratar do âmbito municipal, as interrogações a respeito da compatibilidade dos projetos com a Constituição apresenta um contorno particular. Assim, a primeira questão a ser abordada diz respeito à observância das competências conferidas aos entes municipais, não podendo elas ser extrapoladas.

Conforme determina a Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I. legislar sobre assuntos de interesse local;
  - II. suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- (...)

#### **2.5.4.2 Interesse local**

Percebe-se que a competência legislativa nesse caso, além de incidir sobre matérias de complementação de leis já existentes nas esferas estadual e federal, está intrinsecamente ligada à noção de interesse local. A definição desse termo, embora objeto de constante debate, é essencial para compreender a abrangência da capacidade legislativa. Para tanto, citamos o professor da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo, José Levi Mello do Amaral Junior (2023):

Em síntese, o interesse local pode e deve ser compreendido como decorrência natural do princípio da subsidiariedade inerente ao federalismo democrático, ou seja, deve-se deixar o mais possível aos cuidados do ente local — e, portanto, da comunidade — tudo aquilo em que consiga bem desempenhar o seu papel.

#### **2.5.4.3 Iniciativa do Poder Executivo e Legislativo Municipal**

Superada essa análise, as assessorias jurídicas verificam outra questão formal, relacionada à possível existência de vício de iniciativa dentro dos ditames da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP).

Em sintonia com a Constituição Federal, a LOMSP (SÃO PAULO-SP, 1990) determina que:

Art. 13 - Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

- I. legislar sobre assuntos de interesse local;
- II. suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

Simultaneamente, tais dispositivos devem ser lidos em conjunto com as atribuições conferidas ao Chefe do Poder Executivo Municipal no mesmo diploma, segundo o qual:

Art. 69 — Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

- I - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos nela previstos;
  - II - exercer, com os Secretários Municipais, os Subprefeitos e demais auxiliares a direção da administração municipal;
- (...)

- IX — apresentar à Câmara Municipal projeto de lei dispondendo sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos;
- X — propor à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;
- (...)
- XVI — propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições;

Merece destaque o inciso II do artigo 69 da Lei Orgânica, na medida em que esse explicita a reserva de competência ao prefeito para decidir a respeito da condução da administração pública, sendo ilegais os projetos de lei que busquem interferir ou usurpar essa prerrogativa do Executivo.

Complementando esse raciocínio, temos as palavras de Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Municipal* (2014, p. 633):

São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais.

Superadas essas considerações, o parecer jurídico adentra na investigação da compatibilidade das normas municipais, de modo a evitar futuros conflitos legislativos ou até mesmo questionamentos nos tribunais.

#### **2.5.4.4 Considerações sobre a atividade do parecerista e do gestor público**

Tendo em vista a noção dos diálogos institucionais, aponta-se que tanto as manifestações das áreas técnica quanto jurídica não possuem característica vinculante à tomada de decisão, seja do secretário da respectiva pasta, ou até mesmo do prefeito. No tocante ao parecer ofertado pelos procuradores municipais, aponta-se que a LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) trouxe alterações importantes nesse aspecto, cujo artigo 28 expõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Conforme bem elucidado pelo professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, André Rodrigues Cyrino (2021):

Pode-se dizer que o art. 28 da LINDB constitui espécie de cláusula geral do erro administrativo. Seu escopo, como tal, é oferecer segurança jurídica ao agente público com boas motivações, mas falível como qualquer pessoa. Criam-se os incentivos institucionais necessários à promoção da inovação e à atração de gestores e advogados públicos capacitados. De um lado, a responsabilização do agente público nos casos de dolo e erro grosseiro tem o efeito de reprimir ou desestimular os casos de corrupção, fraude ou culpa grave. De outro lado, admitir o erro, salvo quando grosseiro, faz sentido num regime jurídico que pretenda viabilizar soluções inovadoras e impedir que as carreiras públicas se tornem armadilhas para pessoas honestas, capazes e bem intencionadas.

Cria-se, portanto, um mecanismo de proteção ao parecerista, como modo de reforçar a sua atuação independente perante o Poder Executivo, o que por si contribui para a promoção do diálogo, na medida em que as informações e opiniões prestadas detêm um grau maior de confiabilidade e de boa-fé daquele que a emitiu.

### **2.5.5 Análise política**

Finaliza a tomada das informações das áreas técnicas e jurídicas, não restando mais manifestações especializadas a serem colhidas dentro do processo administrativo, chega-se à sua conclusão natural, na qual o responsável político da pasta, representado na maioria das vezes pelo seu secretário, opina pela viabilidade, inviabilidade da propositura, ou até mesmo conclui pela necessidade de confecção de substitutivo.

Todavia, o foco nessa etapa final adentra a questão do mérito do projeto de lei, não estando restrito assim às justificativas apresentadas durante o processo. Dessa forma, o gestor adentra em questões que vão além do técnico e do jurídico, sendo muitas vezes influenciado por demandas políticas de conveniência e oportunidade. Entretanto, até que seja tomada tal decisão, podemos dizer que o diálogo desenvolvido durante todo o trâmite contribui, em maior ou menor grau, para a formação da vontade do secretário, na medida em que ele naturalmente não detém sozinho de todo o conhecimento necessário para compreender as implicações das mais variadas inovações legislativas que afetam a sua pasta.

Além disso, quando as secretarias são consultadas, podem surgir manifestações divergentes, tanto entre as subpastas quanto entre as próprias secretarias, apresentando assim situações complexas que demandam, em tese, uma justificativa mais robusta do detentor do poder de decidir. Nesse aspecto, revela-se mais uma vez a incidência e a importância da realização dos diálogos institucionais, sendo aplicado na resolução de casos difíceis, cuja resolução demanda o conhecimento de vários agentes distintos, que por sua vez também serão afetados pela resposta a ser apresentada.

Conseqüentemente, resta evidenciada a relevância de uma troca organizada de informações entre as secretarias e suas áreas de atuação dentro da própria prefeitura, como um meio de providenciar bases para um relacionamento mais técnico e saudável.

### **2.5.6 Do substitutivo**

Nesse sentido, mister apontar a possibilidade da elaboração de substitutivo, uma das atribuições da Casa Civil nesse trabalho de relacionamento com o Poder Legislativo.

Conforme definição presente na página da Câmara Municipal de São Paulo, o substitutivo pode ser compreendido como a “(...) proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, para substituir outra já existente sobre o mesmo assunto”.

Dessa forma, a Casa Civil, durante o desenrolar do processo administrativo, colhe as diversas manifestações apresentadas pelas pastas, avaliando se durante o trâmite houve alguma sugestão de mudança significativa no texto da propositura.

Algumas correções dizem respeito a questões formais, relativas à própria técnica legislativa, com o objetivo de deixar a nova legislação em conformidade com os padrões de redação, organização e clareza necessários a uma lei.

Porém, nos demais casos, surgem questões relativas às particularidades de cada hipótese, o que envolve tanto a retirada de trechos inaplicáveis, confusos, ilegais ou até mesmo inconstitucionais, como também abarca a adequação dentro das esferas específicas das matérias objetos do projeto de lei, seja por razões de maior eficiência da propositura, ou por limitações necessárias à execução prática dos futuros trabalhos que podem surgir com a aprovação de certos dispositivos.

Assim, a Casa Civil é responsável pela análise de todas as informações prestadas nesse diálogo, contribuindo para a construção de um texto livre de incorreções técnicas e mais próximo das vontades e realidades das secretarias envolvidas nos respectivos casos.

### **2.5.7 Trabalho de coordenação da Casa Civil**

Destacamos que a Casa Civil, após a finalização do processo, também realiza a tarefa de auxiliar a comunicação do Poder Executivo com a sua base de vereadores na Câmara. Adentrando assim na prática dos diálogos institucionais, o órgão se empenha em sumarizar de forma sucinta, mas completa, as exposições das subpastas, pontuando se dentro de uma secretaria houve conclusão pela viabilidade ou inviabilidade do projeto, ou divergência, acompanhando, se for o caso, de proposta de substitutivo nos conformes das manifestações presentes no processo administrativo.

A atuação do Poder Executivo ocorre, portanto, de uma forma simultaneamente consultiva e preventiva nessa etapa do desenvolvimento do processo legislativo. Se por um lado, cria-se a possibilidade de discussão e contribuição entre as secretarias para o aperfeiçoamento das leis, podemos verificar também a possibilidade de um diálogo dotado de fundamentação robusta com o Poder Legislativo.

Ainda que esteja dentro da esfera política a decisão dos secretários sobre o endosso das manifestações de suas pastas e a opção dos vereadores por seguir as orientações técnicas e jurídicas providenciadas, percebe-se que a ponte existente entre os diferentes Poderes se dá, por parte da administração pública, com base em motivações claras e providenciadas por partes interessadas na boa prestação do serviço público e do respeito à constituição, envolvendo assim inúmeros servidores públicos que, por suas expertises, conseguem em algum grau contribuir para a lapidação de projetos de lei, mesmo sem integrarem formalmente o Poder Legislativo.

### **2.5.8 Poder de veto do Executivo**

A relação clássica de diálogo institucional está presente também no método de pesos e contrapesos referente ao poder de veto do Executivo.

Quanto às suas espécies, podemos afirmar que: “O veto é político, quando a matéria é considerada contrária ao interesse público; jurídico, se entendida como inconstitucional; ou por ambos os motivos – inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público” (BRASIL, 2024).

Nesse aspecto, há também um auxílio da Casa Civil na formulação das razões dos vetos, que se mostram fundamental na dinâmica dos diálogos institucionais.

Embora detenha o chefe do Poder Executivo a prerrogativa de discordar das leis aprovadas pelo Legislativo, verifica-se que o exercício da competência de veto deve se dar por razões justificadas, sejam elas jurídicas ou políticas.

Nesse aspecto, as manifestações apresentadas durante o processo administrativo que antecedeu o surgimento de uma nova lei servem de base para fundamentar a justificativa do veto. Essa exposição é fundamental para a manutenção de uma relação de cooperação entre o prefeito e a Câmara Municipal, na medida em que o veto pode ser interpretado como um enfrentamento à decisão legislativa, podendo gerar desgastes de ordem política.

Dessa forma, interessante citar o trabalho de Mariana Barbosa Cirne (2019) em seu artigo “A relevância jurídica dos vetos presidenciais”:

Muitas vezes, de fato, o veto pode materializar-se como embate. A sua forma pode corresponder, na prática, à divergência no arranjo político entre Poderes. Apesar disso, cabe salientar que, diante da relação simbiótica entre Executivo e Legislativo, é preciso também considerar o veto como meio de cooperação de forças entre os Poderes (KOSHIMIZU, 2011), uma forma de ajuda mútua (GROHMANN, 2003), de reciprocidade estratégica (LAMOUNIER, 2005) ou de diálogo (SILAME, 2016). Melhor que resumir o conflito é conceituar o veto como forma de resolver problemas entre os Poderes que não foram solucionados no regular processo legislativo (FREITAS, 2013). Trata-se de um instituto juspolítico (PEREIRA, 2016) que normatiza aspectos da relação que se estabelece entre Executivo e Legislativo no processo legislativo, sem perder, contudo, seu caráter reativo.

## 2.6 Accountability

Para minimizar esses efeitos, inerentes à esfera política, a Casa Civil contribuí com o auxílio na construção do respaldo formal da discordância do Poder Executivo, que por sua vez também pode ser objeto de questionamento pela população, que poderia gerar mais desgastes.

Dessa forma, a realização anterior dos diálogos contribui para a construção de um veto mais robusto, alicerçado em justificativas que não sejam meramente a vontade política do gestor. Isso corrobora para a eficiência do fenômeno denominado de “accountability”, que por sua vez também se traduz em uma das facetas do diálogo institucional.

Nesse sentido:

No espaço público a accountability está ligada ao ato de tentar equilibrar as demandas sociais às condições de uma governança democrática voltada aos anseios da sociedade. Somente o sistema democrático torna possível colocar em prática mecanismos de fiscalização, de controle e de diálogo entre os atores públicos e civis simultaneamente, através de instrumentos legais de “publicização”, prestação de contas, punição e sanção do gestor ou servidor público em descumprimento normativo. (PEREIRA, 2015)

A “accountability”, por sua vez, pode ser brevemente compreendida entre horizontal e vertical. No tocante ao segundo caso:

A dimensão vertical aborda o controle dos gestores públicos pelos eleitores. Já na dimensão horizontal, accountability está relacionada a uma rede de instituições capazes de questionar e punir os agentes públicos pelo cumprimento impróprio de suas responsabilidades.

Assim, a questão dos diálogos relaciona-se com a ideia de controle vertical, ou seja, aquele exercido pelos cidadãos, na medida em que a promoção de uma boa relação entre os Poderes vai de encontro com o desempenho saudável das funções do Estado. Conseqüentemente, quando se evitam conflitos desnecessários, mantendo-se um funcionamento ainda que minimamente cordial entre as instituições, temos a incidência do controle vertical, providenciando-se à população a almejada normalidade democrática, na qual os agentes públicos se comportam com a postura esperada a altura de seus cargos, evitando conflitos desnecessários e muitas vezes vulgares, dilapidando a imagem e função atribuída aos cargos de Poder.

Embora parte da população e dos agentes públicos sintam-se atraídos por conflitos inúteis, cujo propósito único é o de gerar engajamento nas redes sociais, percebe-se que o bom relacionamento entre os Poderes interessa (mudar palavra) mais ao interesse público, na medida em que proporciona a persecução das atividades que possam beneficiar a coletividade, ao invés de gastar esforços em embates cujos resultados dificilmente se mostram úteis e proveitosos, não gerando embates polêmicos necessariamente frutos.

No tocante ao controle horizontal, ligado àquele realizado pelas próprias instituições, temos por evidência o próprio sistema de pesos e contrapesos. Atua, dessa forma, o Poder Executivo municipal em sua capacidade de vetar projetos de lei aprovados na Câmara dos Vereadores. Ao mesmo tempo, esta observa as limitações à atuação do Prefeito, sendo responsável pela fiscalização de seus atos.

Seguindo esse raciocínio, interessante mencionar as seguintes considerações (BUTA; TEIXEIRA; SCHURGELIES, 2018):

Sistema de Freios e Contrapesos consiste no controle do poder pelo próprio poder, sendo que cada Poder teria autonomia para exercer sua função, mas seria controlado pelos outros poderes. Isso serviria para evitar que houvesse abusos no exercício do

poder por qualquer dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desta forma, embora cada poder seja independente e autônomo, deve trabalhar em harmonia com os demais Poderes.

Tal ideia reforça a noção de cooperação existente na lógica dos diálogos institucionais, na medida em que a relação harmônica entre os Poderes pressupõe a comunicação constante entre eles, lembrando que as funções do Estado não trabalham de forma completamente apartadas umas das outras. Essa dinâmica é causa e consequência da necessidade de equilíbrio entre os Poderes e da contenção mútua destes.

O controle, assim, não ocorre somente nas intervenções clássicas consagradas no ordenamento jurídico, como nos casos de veto, anulação de atos do executivo ou declaração de inconstitucionalidade de leis pelo judiciário, alcançando o sistema de “checks and balances” tanto o campo da coordenação política quanto da troca de informações de ordem técnica.

Ainda que indiretamente, a prática dos diálogos resulta numa maior vigilância da estabilidade entre as funções estatais, pois possibilita que as instituições estejam constantemente atualizadas das movimentações umas das outras, tomando ciência das mais variadas questões de interesse mútuo e das possíveis decisões que podem acarretar em consequências para todas elas, permitindo assim que estas desenvolvam soluções conjuntamente, evitando surpresas desnecessárias.

Concomitantemente, tais tarefas se constituem uma verdadeira obrigação. Essa afirmação se justifica ao pensar que o poder não pode ser exercido, democraticamente, por um único órgão, devendo, portanto, se relacionar com os demais para funcionar e exercer suas atividades. Ao mesmo tempo, a imposição constitucional dos pesos e contrapesos invoca a exigência dos diálogos, pois somente havendo contato entre os Poderes é que eles podem se fiscalizar, exigindo e fornecendo prestações de contas entre si, enviando comunicações e discutindo questões de interesse comum.

Assim, ainda no tocante à “accountability”, destacamos as seguintes considerações no tocante ao avanço desse conceito, pontuadas por Bernardo Oliveira Buta, Marco Antonio Carvalho Teixeira e Vinicius Schurgelies (2018) no artigo “Accountability nos atos da administração pública federal brasileira”:

Recentemente, foi proposto um modelo que facilita o entendimento do complexo quadro em que o construto accountability está inserido, o qual abrange quatro estágios de interação entre Estado e sociedade para a coprodução de controle e informação: clássico, transversal, sistêmico e difuso. O estágio de accountability clássica seria aquele em que não há coprodução de controle e informação entre Estado e sociedade. Nesse estágio, accountability vertical apresenta-se dissociada da horizontal. Em seguida, o estágio transversal envolve alguma interação entre os mecanismos horizontais e verticais de accountability para produção, disseminação e uso da informação. O estágio sistêmico, por sua vez, abrange o trabalho conjunto e com regras complementares e interconectadas entre cidadãos e Estado para a produção de informação e controle. Finalmente, no estágio de accountability difusa, informação e controle são igualmente produzidas por Estado e sociedade, sem que haja uma estrutura central, mas uma rede capaz de envolver grande variedade de mecanismos políticos e institucionais.

Podemos pensar assim, que a aplicação da teoria dos diálogos institucionais contribui também para o estágio sistêmico da “accountability”, quando possibilita que as discussões entre os órgãos públicos sejam acessadas pela sociedade, podendo ela também participar dos diálogos.

### **3. Conclusão**

Por todo o exposto, verifica-se que os diálogos institucionais estão inseridos dentro de um contexto que envolve um relacionamento dinâmico entre os Poderes, contribuindo para um desenvolvimento de soluções cooperativas e conjuntas, evitando conflitos e fortalecendo os vínculos necessários para um funcionamento saudável da democracia, que por sua vez demanda tanto o controle dos atos das autoridades, quanto à possibilidade da solução pacífica de eventuais conflitos. Assim, tal teoria mostra-se ligada com a noção de paridade entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo relevante para a superação de uma lógica de vencedores e perdedores quando se busca a solução para problemas envolvendo esses agentes, na medida em que o diálogo abre caminho para a construção de respostas coletivas entre os interessados.

No contexto da administração pública do município da cidade de São Paulo desenvolvido neste trabalho, restou evidenciado que a Casa Civil desempenha um papel fundamental na aplicação prática dos diálogos institucionais, sendo o órgão responsável pela sua operacionalização e coordenação. Assim, seu trabalho revela-se não apenas uma mera utilidade para o gestor, ao facilitar a aprovação de questões do interesse do Executivo na Câmara de Vereadores, como também mostra ser uma verdadeira necessidade, tendo em vista as imposições dos sistemas de freios e contrapesos e da realidade fática da manutenção da governança e governabilidade.

Somando-se a isso, percebe-se que os diálogos institucionais envolvem os mais diversos agentes para que ele seja de fato realizado, superando a ideia de que apenas os chefes dos Poderes deteriam o monopólio dessas trocas. Dessa forma, uma gama abrangente de servidores da Prefeitura contribui com suas opiniões técnicas e jurídicas na formulação, aprimoramento e até mesmo de eventual veto a projetos de lei, ampliando o número de protagonistas que influenciam os rumos das tomadas de decisões.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL JÚNIOR, J. L. M. do. Federalismo e repartição de competências: a afirmação das autonomias locais e a superação do princípio da simetria. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 117, p. 117-158, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/218271>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm). Acesso em: 19 dez.2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 19 dez. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Entenda a tramitação do veto**. Brasília: Congresso Nacional, [s.d.]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto>. Acesso em: 3 dez. 2024.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. Accountability nos Atos da Administração Pública Federal Brasileira. **Revista Pretexto**, Belo Horizonte, v. 19, n. 4, p. 46-62, 2018. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/accountability\\_nos\\_atos\\_da\\_administracao\\_publica\\_federal\\_brasileira.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/accountability_nos_atos_da_administracao_publica_federal_brasileira.pdf). Acesso em: 05 jan.2024.

CIRNE, Mariana Barbosa. A relevância jurídica dos vetos presidenciais. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 105-126, out./dez. 2019. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril\\_v56\\_n224\\_p105](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p105). Acesso em: 28 dez 2023.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S.l.], v. 2, p. 183-206, 2015.

CYRINO, André Rodrigues. Advocacia pública. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Coord. de tomo: VIDAL SERRANO NUNES Jr.; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/541/edicao-2/advocacia-publica>. Acesso em: 5 jan. 2024.

COX, G. W. & MCCUBBINS, M. D. 1993. **Legislative Leviathan**. Party Government in the House. Berkeley : University of California.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. Blucher. São Paulo. 2020. 247 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/595837>. Acesso em: 27/12/2023.

HARGER, Marcelo. Processo administrativo: aspectos gerais. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Coord. de tomo: SERRANO NUNES Jr., Vidal; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/145/edicao-1/processo-administrativo:-aspectos-gerais>. Acesso em: 28 dez. 2023.

KREHBIEL, K. 1991. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor : University of Michigan.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo: Malheiros, 2014.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O argumento da intenção do legislador: anotações teóricas sobre uso e significado. **Revista de informação legislativa**, v. 58, n. 232, p. 167-193, out./dez. 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/596860>. Acesso em: 24 dez. 2023.

PEREIRA, Vera Regina da Rosa. **Accountability e comunicação na representação democrática**. Biblioteca do SenadoFederal. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/516865>. Acesso em: 03 jan.2024.

PISKE, de A.Barbosa; SARACHO, Antonio Benites. **Considerações sobre a Teoria dos Freios e Contrapesos**. 2018. Disponível em: [https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske#\\_ftn1](https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske#_ftn1). Acesso em: 29 dez. 2023.

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cásseio Felipe. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. suplementar, p. 93-104, ago 2008. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/V4CY3KD3B8MHBgjrrxgQwkH/?format=pdf&lang=pt>

Acesso em: 12 jan.2024.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/V4CY3KD3B8MHBgjrrxgQwkH/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 28 dez.2024

SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 61.928 de 25 de outubro de 2022**. Catálogo de Legislação Municipal. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61928-de-25-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 24/12/2023.

SÃO PAULO (SP). **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. Catálogo de Legislação Municipal. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. **Como nascem as leis**. São Paulo: saopaulo.sp.leg.br. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/especiais/msp/como-nascemleis/#:~:text=SUBSTITUTIVO%20E2%80%93%20C3%89%20a%20proposi%C3%A7%C3%A3o%20apresentada,Projeto%20a%20que%20se%20refere>. Acesso em: 28 dez. 2023.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **Competências e atribuições – Acesso à informação**. São Paulo: prefeitura.sp.gov.br. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa\\_civil/acesso\\_a\\_informacao/index.php?p=245622](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/acesso_a_informacao/index.php?p=245622). Acesso em: 27 dez. 2023.

SHEPSLE, K. A. & WEINGAST, B. R. 1987. **The Institutional Foundations of Committee Power**. American Political Science Review, Washington, D. C., n. 81, p. 85-103.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC, 1992.