

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

ALLAN ALEXANDRE MENDES GONÇALVES

DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO SEMIPRESIDENCIALISMO
INFORMAL:

Impacto das emendas impositivas sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativos
após a Emenda Constitucional n.º 86/2015

BRASÍLIA

2025

ALLAN ALEXANDRE MENDES GONÇALVES

DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO SEMIPRESIDENCIALISMO

INFORMAL:

Impacto das emendas impositivas sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativos
após a Emenda Constitucional n.º 86/2015

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da
Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne e apresentada ao
PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutor(a) em Direito Constitucional.

BRASÍLIA

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

G635d Gonçalves, Allan Alexandre Mendes

Do presidencialismo de coalizão ao semipresidencialismo informal: impacto das emendas impositivas sobre a relação entre os Poderes Executivos e Legislativos após a Emenda Constitucional nº 86/2015 / Allan Alexandre Mendes Gonçalves — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

117 f. : il.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Mariana Barbosa Cirne

Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Governabilidade. 2. Presidencialismo de coalizão. 3. Dominância orçamentária. I. Título

CDD 340

ALLAN ALEXANDRE MENDES GONÇALVES

DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO SEMIPRESIDENCIALISMO

INFORMAL:

Impacto das emendas impositivas sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativos
após a Emenda Constitucional n.º 86/2015

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da
Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne e apresentada ao
PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutor(a) em Direito Constitucional.

Data da defesa: 09, de dezembro de 2025

BANCA EXAMINADORA

Dra. Mariana Barbosa Cirne

Orientadora

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Membro Interno

Prof. Dr. José Levi Mello do Amaral Junior

Universidade de São Paulo (USP)

Membro Externo

Prof. Dr. Marcelo Leonardo Tavares

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Registro, inicialmente, minha profunda gratidão à minha orientadora, Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne, pela condução segura, rigorosa e generosa deste trabalho. Sua confiança, disponibilidade permanente, sensibilidade acadêmica e firmeza metodológica foram determinantes não apenas para o amadurecimento desta pesquisa, mas também para minha formação intelectual e profissional. Mais do que orientar uma tese, sua atuação foi decisiva para a construção de um pesquisador mais crítico, responsável e comprometido com o debate constitucional.

Agradeço de modo especial aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho, Prof. Dr. José Levi Mello do Amaral Junior e Prof. Dr. Marcelo Leonardo Tavares, pela leitura atenta, pelas contribuições qualificadas e pelos diálogos acadêmicos de elevado nível, que enriqueceram substancialmente este trabalho. Suas observações e provocações intelectuais engrandeceram a pesquisa e reafirmaram o sentido coletivo da produção científica.

Ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), especialmente ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, manifesto meu reconhecimento pelo ambiente acadêmico plural, crítico e estimulante, que proporcionou condições efetivas para o desenvolvimento desta pesquisa. O IDP cumpriu papel fundamental na consolidação de um espaço de excelência acadêmica e de diálogo interdisciplinar.

À Secretaria de Economia, agradeço pelo apoio institucional, pela compreensão nos momentos de conciliação entre as demandas profissionais e acadêmicas e pelo ambiente técnico que, em muitos aspectos, contribuiu para o amadurecimento das reflexões aqui desenvolvidas, especialmente no campo das finanças públicas e do orçamento.

Registro também minha gratidão aos colegas do doutorado, companheiros de debates, angústias, trocas intelectuais e momentos de descontração. A convivência acadêmica, as discussões em sala de aula, os encontros informais e a construção coletiva do conhecimento tornaram essa caminhada menos solitária e muito mais significativa.

Por fim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte desta trajetória: familiares, amigos e colegas de trabalho que compreenderam ausências, incentivaram nos momentos de cansaço e celebraram cada pequena conquista ao longo do caminho. Esta tese é fruto de um esforço individual, mas nasce, sobretudo, de uma construção coletiva.

“A tarefa é não tanto para ver o que ninguém viu ainda, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre o que todo mundo vê.”

(Arthur Schopenhauer)

RESUMO

O presente estudo analisa as transformações institucionais no sistema de governo brasileiro a partir da introdução das emendas impositivas ao orçamento, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que conferiu caráter obrigatório à execução das emendas parlamentares individuais e ampliou a autonomia do Poder Legislativo na definição e execução de políticas públicas. A pesquisa parte das seguintes questões centrais: (i) as mudanças na dominância orçamentária do Legislativo, inauguradas a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015, configuram uma transição estrutural do presidencialismo de coalizão para um modelo de natureza semipresidencial no Brasil?; e (ii) diante da crise desse modelo, é possível sustentar que o presidencialismo de coalizão esteja sendo gradualmente substituído por outro arranjo institucional, inclusive de natureza semipresidencialista, contribuindo para o debate acadêmico e político sobre a necessidade de reforma político-institucional e para a construção de arranjos de governança mais eficientes, transparentes e democraticamente responsivos? O objetivo geral consiste em examinar se a redistribuição do poder orçamentário provocou uma reconfiguração das relações institucionais e do equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, gerando um novo arranjo de governança política. O trabalho adota abordagem qualitativa e método dedutivo, valendo-se de revisão bibliográfica, análise documental e jurisprudencial. A análise documental concentrou-se no exame de Propostas de Emenda à Constituição, exposições de motivos, pareceres legislativos, atas de comissões parlamentares, relatórios institucionais e normas constitucionais e infraconstitucionais relativas ao processo orçamentário. A análise jurisprudencial envolveu o estudo sistemático de decisões do Supremo Tribunal Federal, especialmente em ações de controle de constitucionalidade relacionadas às emendas parlamentares e à separação de poderes. Além disso, foi realizado levantamento empírico de dados orçamentários extraídos de bases públicas do Tesouro Nacional e de informações obtidas por meio de consultas fundamentadas na Lei de Acesso à Informação. Os resultados indicam que a impositividade das emendas modificou o centro de gravidade da governabilidade, reduzindo o poder de barganha do Executivo e ampliando o protagonismo do Congresso Nacional nas decisões sobre alocação de recursos e formulação de políticas públicas. Conclui-se que o presidencialismo de coalizão, tal como concebido por Abranches, encontra-se em processo de mutação institucional, dando lugar a um arranjo semipresidencial informal, caracterizado pela corresponsabilidade entre os Poderes e pela coparticipação legislativa na execução orçamentária. Como contribuição teórica, o estudo propõe uma releitura do presidencialismo de coalizão à luz da dominância orçamentária legislativa; como contribuição prática, oferece subsídios para o aprimoramento da transparência fiscal, da governança democrática e das reformas políticas voltadas ao fortalecimento da responsabilidade compartilhada na gestão pública.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Dominância orçamentária. Governabilidade. Emendas impositivas. Semipresidencialismo.

ABSTRACT

This study analyzes the institutional transformations in the Brazilian system of government resulting from the introduction of mandatory parliamentary budget amendments, especially after the enactment of Constitutional Amendment No. 86/2015, which granted binding status to the execution of individual parliamentary amendments and expanded the autonomy of the Legislative Branch in defining and implementing public policies. The research is guided by the following central questions: (i) do the changes in the Legislature's budgetary dominance, inaugurated by Constitutional Amendment No. 86/2015, constitute a structural transition from coalition presidentialism to a model of a semi-presidential nature in Brazil?; and (ii) in light of the crisis of this model, is it possible to assert that coalition presidentialism is being replaced by another type of presidentialism or by the introduction of a semi-presidential system in Brazil? The general objective is to examine whether the redistribution of budgetary power has reconfigured institutional relations and the balance between the Executive and Legislative branches, producing a new political governance arrangement. The study adopts a qualitative approach and a deductive method, drawing on bibliographical review, documentary analysis, and jurisprudential analysis. The documentary analysis focused on the examination of constitutional amendment proposals, statements of reasons, legislative opinions, parliamentary committee records, institutional reports, and constitutional and infra-constitutional norms related to the budgetary process. The jurisprudential analysis involved a systematic study of decisions rendered by the Brazilian Supreme Federal Court, especially in cases of constitutional review concerning parliamentary amendments and the separation of powers. In addition, the research included an empirical collection of budgetary data extracted from public databases of the National Treasury and information obtained through requests based on the Access to Information Law. The findings indicate that the mandatory execution of parliamentary amendments has altered the center of gravity of governability, reducing the Executive's bargaining power and expanding the National Congress's protagonism in decisions regarding resource allocation and policy formulation. The study concludes that coalition presidentialism, as traditionally conceived by Abranches, is undergoing a process of institutional mutation, giving rise to an informal semi-presidential arrangement characterized by shared accountability between the branches of government and legislative co-participation in budget execution. As a theoretical contribution, the research proposes a reinterpretation of coalition presidentialism in light of legislative budgetary dominance; as a practical contribution, it offers insights for improving fiscal transparency, democratic governance, and political reforms aimed at strengthening shared responsibility in public management.

Keywords: Coalition presidentialism. Budgetary dominance. Governance. Mandatory amendments. Semi-presidentialism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma do Processo Orçamentário da Lei Orçamentária Anual	38
Figura 2 - Ofício da Secretaria de Relações Institucionais à STN para liberação de recursos financeiros de emendas impositivas	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dotação Inicial por ano de emendas parlamentares – 2014 a 2024.....	46
Gráfico 2 - Dotação Atualizada x Valores pagos pelo Governo Federal por ano de emendas parlamentares – 2014 a 2024 (excluídas emendas RP-9).....	47
Gráfico 3 - Valor total pago de 2014 a 2024 pelo Governo Federal de emendas parlamentares (incluídas emendas RP-9).....	48
Gráfico 4 – Dotação Inicial das Emendas Individuais por tipo de classificação – 2020 a 2024.....	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de medidas provisórias aprovadas x não aprovadas (2003 – 2022)....	32
Quadro 2 - Medidas Provisórias devolvidas pelo Presidente do Congresso Nacional.....	33
Quadro 3 - Pronunciamento dos Presidentes da Câmara dos Deputados e Senado acerca das emendas parlamentares.....	35
Quadro 4 - Consultas ao Poder Executivo em relação à liberação de Emendas Parlamentares.....	52
Quadro 5 - Decretos de programação orçamentária e financeira contendo expressamente previsão de pedido ou autorização para liberação de recursos financeiros.....	55
Quadro 6 - Consultas ao Poderes Executivo e Legislativo sobre o mecanismo de liberação de emendas parlamentares previsto no decreto de programação orçamentária e financeira.....	57
Quadro 7 - Cronologia das rodadas institucionais acerca das emendas parlamentares ao orçamento entre os Poderes.....	59
Quadro 8 - Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais – ADPF - Emendas de Relator.....	61
Quadro 9 – Audiência Pública STF – Emendas Parlamentares.....	70
Quadro 10 – Características do Modelo de Semipresidencialismo Proposto pelo GTSISGOV (2022)	77
Quadro 11 - Comparativo CF/88 x PEC 2/2025 – Aspectos do Semipresidencialismo.....	79
Quadro 12 - Comparativo entre os modelos de semipresidencialismo: clássico, institucional e informal brasileiro.....	87
Quadro 13 - Semipresidencialismo em Portugal, França e o arranjo brasileiro informal: elementos comparativos relevantes.....	90

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, CRISES E TRANSFORMAÇÕES	23
1.1 Formação do Estado Moderno e separação de Poderes.....	23
1.2 Presidencialismo de coalizão na Constituição Federal de 1988.....	26
1.3 Crise do Presidencialismo de coalizão	29
1.4 Pressupostos Institucionais em transformação	32
1.4.1 Fragmentarismo partidário	33
1.4.2 Financiamento de Partidos Políticos.....	34
1.4.3 Hiperpresidencialismo: medidas provisórias.....	35
1.4.4 Processo orçamentário constitucional	38
2 ORÇAMENTO, SEPARAÇÃO DE PODERES E O JUDICIÁRIO COMO ÁRBITRO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	42
2.1 Processo Orçamentário na Constituição de 1988	42
2.1.1 Execução da despesa pública: execução orçamentária, financeira e mecanismos de bloqueio	46
2.1.2 Emendas Parlamentares	48
2.2 Dominância orçamentária a partir da Emenda Constitucional n.º 86/2015	51
2.3 Embate entre Poderes: Emendas de Relator, Emendas Pix e Judiciário como Mediador/Ator	62
2.3.1 Emendas de Relator e o Suposto Recuo do Poder Legislativo.....	65
2.3.2 Emendas PIX e Ofensiva contra as Emendas Impositivas	70
3 PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO REVISITADO E O SEMIPRESIDENCIALISMO	77
3.1 Tentativas de redefinição do Presidencialismo de coalizão	77
3.2 Semipresidencialismo em pauta	79
3.2.1 Grupo de trabalho: sistema de governo semipresidencialista.....	81
3.2.2 Proposta de Emenda à Constitucional n.º 02 de 2025 – Implantação do semipresidencialismo	83
3.3 Semipresidencialismo Informal, Federalismo e Responsividade	87

3.3.1 Semipresidencialismo em Portugal e França: distinções institucionais e elementos estruturantes para a leitura do caso brasileiro.....	92
3.3.2 Dinâmica Orçamentária e Federalismo	95
3.3.3 Responsabilidade política no Semipresidencialismo Informal.....	96
3.3.4 Consolidação do Semipresidencialismo Informal e o Papel de Moderação do Poder Judiciário	99
CONCLUSÃO.....	101
REFERÊNCIAS	104

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende estudar a dinâmica de poder entre Executivo e Legislativo no Brasil, considerando as relações presentes no presidencialismo de coalizão, enfocando nas modificações constitucionais em relação ao processo orçamentário a partir de 2015 que proporcionaram dominância orçamentária ao Parlamento em detrimento do Poder Executivo. Considerando que esse modelo de presidencialismo tem o orçamento como um de seus instrumentos, as alterações recentes demandam um olhar apurado sobre o sistema político atual, não apenas como fenômeno conjuntural, mas como possível indício de uma mutação estrutural no modo de exercício do poder político, especialmente a partir da centralidade adquirida pelo orçamento público.

O presidencialismo de coalizão tem sido uma característica marcante na política republicana brasileira, com contornos bem delineados a partir da promulgação da Constituição de 1988. Esse sistema é corolário da fragmentação social e partidária no sistema sócio-político do país, em que diversos partidos têm representação no Congresso Nacional. Como consequência, para que um presidente possa governar, torna-se imperativo forjar alianças com múltiplos partidos, uma vez que nenhum deles, em regra, detém a maioria absoluta no Poder Legislativo. Essas alianças envolvem frequentemente a distribuição de cargos, entrega de recursos, compromissos políticos e negociações, com a finalidade de garantir o apoio dos partidos aliados. A governabilidade do presidente fica ligada à sua capacidade de construir e manter essas coalizões (Abranches, 1988, 2022).

Embora o presidencialismo de coalizão tenha sido eficaz para garantir a governabilidade no Brasil, ele enfrenta atualmente uma crise, reflexo da baixa governabilidade fruto da redução do apoio parlamentar ao Executivo, que resultaram em dois impeachments pós redemocratização, e ainda, por ameaças recorrentes de novos processos (Paixão, 2018; Pereira; Coêlho, 2016).

Além da constatação de eventual crise do modelo, há um esforço por renomear o atual sistema, considerando alterações significativas sobre os fundamentos políticos e jurídicos que sustentavam a definição do presidencialismo de coalizão. Tais como a diminuição do multipartidarismo (Fraga, 2018), o crescimento do fundo eleitoral (Vinhali, 2025) e a mudança da dominância orçamentária (Faria, 2023). Inclusive, faz-se referência à implementação do semipresidencialismo como solução para os problemas do presidencialismo de coalizão. Em 2022, um Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados foi criado para discutir o tema. Esse grupo concluiu pela necessidade urgente de alterar o sistema de governo vigente no Brasil e

apresentou um projeto de decreto legislativo para convocar um plebiscito sobre a adoção do semipresidencialismo (Miranda, 2022).

Não se restringindo ao Grupo de Trabalho e suas conclusões, em fevereiro de 2025, foi apresentada Proposta de Emenda à Constituição n.º 02, com a finalidade de implantar o semipresidencialismo e o voto distrital no Brasil, alterando os artigos n.º 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 e 91 da Constituição Federal (CF) (Brasil, 2025b). A referida proposta de alteração da Constituição foi acompanhada por 179 deputados, já alcançando assim o mínimo de assinaturas para sua tramitação (Mizael, 2025).

Cite-se ainda o discurso de posse do Deputado Hugo Mota, para presidir a Câmara dos Deputados no biênio 2025-2026, onde afirmou que a Constituição trouxe em seu bojo a corresponsabilidade pela gestão do governo entre Legislativo e Executivo (semipresidencialismo). E que o presidencialismo de coalizão é “nada mais nada menos do que a locação, o aluguel, o empréstimo do poder semipresidencial do Legislativo ao Executivo através de uma coparticipação não autônoma e independente” (Brasil, 2025a, p. 4).

O semipresidencialismo combina elementos do presidencialismo e do parlamentarismo, mantendo a eleição direta do presidente pelo voto popular (Banhos, 2023). No entanto, suas funções ficam, em geral, limitadas às de Chefe de Estado, com foco na representação externa do país. O presidente nomeia o primeiro-ministro, que assume o papel de Chefe de Governo, responsável pela administração do Estado, como a escolha dos Ministros de Estado. Apesar dessa divisão, as atribuições não são fixas, permitindo ajustes e até a concessão de outras funções ao presidente (Loureiro, 2018).

A partir da Emenda Constitucional n.º 86/2015, que elevou o status das emendas impositivas ao patamar constitucional¹, o cenário político brasileiro começou a se transformar. A autonomia do Legislativo em relação ao orçamento foi ampliada, com um impacto significativo nas relações entre os poderes². No antigo sistema, o controle do Executivo sobre a liberação de emendas era determinante na governabilidade do presidente (Pereira; Mueller, 2002)³. Já no panorama atual, o Congresso passou a ter maior protagonismo na definição e

¹ A obrigatoriedade da execução das emendas individuais foi concebida inicialmente na Lei de Diretrizes orçamentárias de 2014, Lei n.º 12.919, de 24 de dezembro de 2013, sendo previsto na Lei Orçamentária de 2014, Lei n.º 12.952, de 20 de janeiro de 2014, a vedação ao cancelamento das programações de emendas individuais. A disposição da LDO/2014 foi repetida na LDO/2015 (Lei n.º 13.080, de 2 de janeiro de 2015), sendo que, dois meses após a aprovação dessa última, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 86/2015, que assentaria no texto constitucional a referida disposição (Faria, 2023).

² Entre as relações impactadas, pode-se citar a dificuldade de formação de maiorias da base governativa e a ampliação dos custos de governabilidade (recursos adicionais, como o aumento do Fundo Eleitoral) (Faria, 2023).

³ “o uso estratégico da liberação das emendas propicia ao Executivo o ganho de votos favoráveis que mais do que compensa a perda decorrente da alteração de sua proposta inicial (Pereira; Mueller, 2002, p. 295)”.

execução das políticas públicas, o que levanta questionamentos sobre a distribuição de poder no atual sistema de governo.

Nesse contexto, surgem as seguintes **perguntas**: As mudanças na dominância orçamentária do Legislativo, inauguradas a partir da Emenda Constitucional n.º 86/2015, que introduziu o orçamento impositivo na Constituição de 1988, representam uma transformação estrutural no sistema de governo brasileiro, cujo presidencialismo de coalizão não representaria mais o modelo atual? Diante da crise desse modelo, é possível sustentar que o presidencialismo de coalizão esteja sendo gradualmente substituído por outro arranjo institucional, inclusive de natureza semipresidencialista, contribuindo para o debate acadêmico e político sobre a necessidade de reforma político-institucional e para a construção de arranjos de governança mais eficientes, transparentes e democraticamente responsivos?

A partir dessa pergunta, o presente trabalho tem como **objetivo geral**: Analisar as transformações que o sistema de governo brasileiro está passando, inclusive com a transição para um novo modelo de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, a partir do protagonismo crescente do Poder Legislativo na implementação de políticas públicas, após a Emenda Constitucional n.º 86/2015.

Os **objetivos específicos** deste trabalho concentram-se em compreender, por diferentes perspectivas, as dinâmicas institucionais e orçamentárias do sistema político brasileiro. Primeiramente, busca-se levantar, por meio de revisão bibliográfica, as principais características do presidencialismo de coalizão no Brasil, com ênfase nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo (i); em seguida, propõe-se examinar o papel das emendas parlamentares no sistema orçamentário brasileiro, especialmente a partir das mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 86/2015, que alteraram significativamente a dinâmica de liberação e execução dessas emendas (ii). Além disso, pretende-se analisar de que forma o aumento da autonomia do Poder Legislativo na alocação de recursos orçamentários tem afetado o equilíbrio entre os Poderes (iii); e por fim, o estudo buscará verificar se as transformações nos pressupostos institucionais (presidencialismo combinado com multipartidarismo, sistema eleitoral proporcional com lista aberta e federalismo) sinalizam uma possível tendência de transição para um modelo semipresidencialista, a partir da comparação entre os elementos do sistema brasileiro e aqueles característicos dos modelos semipresidencialistas (iv).

A **hipótese do trabalho** é que o fortalecimento do Poder Legislativo no processo de elaboração e execução orçamentária, após a Emenda Constitucional n.º 86/2015, está promovendo uma gradual transição do presidencialismo de coalizão para um modelo de

semipresidencialismo no Brasil. Esse movimento ocorre com a transferência de parte do poder decisório e da governabilidade para o Legislativo, criando uma dinâmica em que o Presidente depende cada vez mais da anuência do Congresso para implementar políticas públicas, reduzindo sua centralidade como Chefe de Governo e aproximando o sistema brasileiro de características típicas de regimes semipresidencialistas.

A pesquisa se justifica em razão do embate entre Executivo e Legislativo pelo controle orçamentário, demonstrado nos julgamentos do Supremo Tribunal Federal, que em 2023, julgou inconstitucional as Emendas de Relator (ADPFs 850/DF, 851/DF, 854/DF e 1.014/DF) (Brasil, 2022a) e em 2024, suspendeu as emendas impositivas em decisão liminar do Ministro Flávio Dino, referendada pelo Plenário (Brasil, 2024c). Trata-se de uma disputa que transborda o aspecto orçamentário, envolvendo o domínio sobre a agenda política.

Diversas alterações na Constituição vêm dotando as emendas parlamentares de maior importância: como a EC n.º 86/2015 (orçamento impositivo de emendas individuais) (Brasil, 2015), EC n.º 100/2015 (conferiu caráter impositivo para as emendas de bancada) (Brasil, 2019a), EC n.º 105/2019 (criou o tipo de transferência especial para emendas individuais) (Brasil, 2019b) e EC n.º 126/2022 (aumenta o percentual da RCL destinado às emendas parlamentares) (Brasil, 2022c). Essas alterações normativas transformaram elementos fundamentais da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, ao introduzir novas regras, especialmente no que se refere aos emendamentos e ao processo de alocação de recursos (Faria, 2023).

Com base nisso, é fundamental analisar as reformas constitucionais, em especial as exposições de motivos e pareceres legislativos acerca da EC n. 86/2015, que alteram a relação entre Executivo e Legislativo, bem como investigar se essas mudanças são indicativas de uma migração gradual para o semipresidencialismo. Esse estudo poderá contribuir para o debate acadêmico e político sobre a necessidade de uma nova reforma política no Brasil, oferecendo subsídios para a análise de um modelo de governança mais eficiente e democrático.

Quanto ao ineditismo do tema, feita revisão bibliográfica, verifica-se que a discussão sobre a adoção do semipresidencialismo não é nova no meio acadêmico. Contudo, ao contrário dos estudos anteriores, que analisavam se o semipresidencialismo seria uma “evolução necessária”, como pontua Cardoso (2022), ou exploravam os contornos empíricos e teóricos de sua adoção, conforme Silva (2023). Desse modo, o presente estudo se concentra em uma possível transição já em andamento.

Ainda, no espectro dos levantamentos feitos para a pesquisa, surge notadamente a tese⁴ de Rodrigo de Oliveira Faria, no ano de 2023, que se debruça exatamente sobre a dominância orçamentária do Poder Legislativo após 2013⁵. No entanto, o autor ainda se prende aos impactos dessa predominância legislativa sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão, que sofreria “uma ampliação potencial dos custos de governabilidade do presidencialismo multipartidário brasileiro” (Faria, 2023, p. 397).

Nesse ponto, a pesquisa se propõe a examinar as consequências dessas alterações, ou seja, a possibilidade de um novo sistema de governo em vigor. Eis que, nas palavras de Faria (2023, p. 392) “o orçamento encontra-se indissociavelmente interligado ao sistema político. Por isso, nenhuma mudança significativa pode ser realizada no processo orçamentário sem afetar o sistema político”.

O relacionamento entre o presente trabalho e aquele desenvolvido por Faria (2023) está na constatação da troca da dominância orçamentária do Poder Executivo para o Poder Legislativo, cuja dominância pendia para o Executivo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas que a partir de 2013, com a impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, passou para prevalência do Legislativo. Ambos os trabalhos procuram demonstrar que essa mudança gerou impacto no modelo de presidencialismo brasileiro. Contudo, na tese de Faria, essa atual posição do controle orçamentário significaria uma deformação do processo. Ao contrário, o que se pretende aqui é buscar, sob as mesmas premissas, demonstrar a premência de uma releitura do atual sistema de governo.

Quanto à metodologia, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, visando analisar as possíveis transformações no sistema de governo brasileiro. O método de abordagem utilizado é o dedutivo, partindo-se da análise teórica, por meio de revisão da literatura sobre presidencialismo, bem como de consultas aos Poderes por meio da Lei de Acesso à Informação, levantamento documental e análise jurisprudencial, a fim de verificar se as alterações constitucionais introduzidas, notadamente pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, confirmam a hipótese de uma transição entre esses modelos de organização do poder político.

A despeito do enfoque qualitativo, a pesquisa irá se beneficiar de dados quantitativos para demonstrar como as modificações supracitadas refletiram significativamente na presença

⁴ A tese citada foi posteriormente convertida em livro, a qual é utilizada como referência bibliográfica no presente trabalho.

⁵ As modificações no processo orçamentário foram inicialmente trazidas em atos do Congresso Nacional e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, apenas posteriormente foram constitucionalizadas, inauguradas pela Emenda Constitucional n.º 86 de 2015.

do Parlamento nas alocações orçamentárias a partir do período de estudo. Esses dados serão extraídos por meio de consultas ao sistema Tesouro Gerencial, abrangendo o período de 2014 a 2024, contendo informações sobre o montante, a classificação e o detalhamento das emendas parlamentares incidentes sobre o orçamento aprovado, bem como sobre os respectivos níveis de empenho, liquidação e pagamento.

Como recorte metodológico, serão estudados o presidencialismo de coalizão e o processo orçamentário no Brasil a partir da atual Constituição Federal de 1988. Assim, a presente pesquisa não visa trazer uma perspectiva histórica acerca do presidencialismo e do processo orçamentário. Essa opção metodológica tem por objetivo focar na resposta à pergunta de pesquisa, que busca identificar a transformação em curso na vigente ordem jurídica.

A partir da definição do sistema de presidencialismo brasileiro no período pós-redemocratização, a pesquisa irá se concentrar nas alterações constitucionais ocorridas entre 2015 e 2025 que buscaram concretizar a dominância orçamentária do Parlamento, as quais produziram alterações significativas no relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. Será realizada uma análise comparativa das características do sistema brasileiro com elementos típicos de regimes semipresidencialistas.

Ainda, com relação à opção de enfoque nas alterações constitucionais, observa-se que apesar de a Lei de Diretrizes Orçamentária de 2014, aprovada em 2013, haver previsto pela primeira vez as emendas impositivas, cuja identificação se deu sob a rubrica RP-6 no orçamento de 2014 (Faria, 2023), a liberação dos pagamentos dessas emendas só começa a ganhar maior volume a partir de 2015, já com a Emenda Constitucional n.º 86 promulgada - fato que será estudado em tópico específico do Capítulo 2 deste trabalho.

As técnicas de pesquisa incluem uma revisão bibliográfica de estudos e pesquisas acerca do presidencialismo de coalizão, semipresidencialismo e dominância orçamentária, circunspectos ao período definido, ou seja, desde a promulgação da atual Carta Constitucional. Os marcos teóricos podem ser associados aos temas estudados:

1. Presidencialismo de coalizão, as obras de Abranches (1988, 2021, 2022);
2. Crise do Presidencialismo de coalizão: aqui tem-se como referência autores que analisam os diversos momentos de crise político-institucional, a saber: Tavares (2017), Guimarães (2020), Cardoso (2022) e Banhos (2023);
3. Dominância orçamentária, a obra Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão Faria (2023);
4. Semipresidencialismo com as obras de Duverger (1980), Sartori (1993), Elgie (2004) e Guimarães (2020).

A pesquisa ainda contará com a análise do processo orçamentário previsto na Constituição Federal de 1988, com foco nas regras relativas às leis orçamentárias e às emendas parlamentares, tendo como principal referência a Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006 e suas posteriores alterações, no período compreendido entre 2015 e 2025.

No campo jurisprudencial, serão examinadas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, especialmente as medidas cautelares e os acórdãos proferidos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7688, 7695 e 7697, bem como na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854 e em outros precedentes correlatos sobre as chamadas emendas de relator (RP 9), as transferências especiais (“emendas Pix”) e as tensões institucionais decorrentes da separação de poderes no processo orçamentário.

De forma complementar, a pesquisa também se apoiará na consulta a sistemas públicos de informação do Governo Federal, em especial o Portal da Transparência e o Tesouro Gerencial, com a finalidade de apurar o montante, a destinação e o padrão de execução das emendas parlamentares ao longo do período analisado.

A tese está estruturada da seguinte forma: no Capítulo 1 será abordada a configuração do sistema político brasileiro à luz da Constituição Federal de 1988, com destaque para o presidencialismo de coalizão como elemento central da governabilidade no país. Em seguida, no Capítulo 2, será apresentado o processo orçamentário constitucional, suas características, alterações e como essas impactaram sobre o controle orçamentário. Ademais, serão analisadas as emendas parlamentares, examinando o processo de ampliação da autonomia orçamentária do Legislativo ao longo do tempo, bem como os impactos desse movimento sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e o papel do Poder Judiciário na mediação desses conflitos institucionais, com ênfase nas consequências desse rearranjo para a governabilidade e para o equilíbrio do sistema de freios e contrapesos.

O Capítulo 3 tratará de apresentar uma reflexão crítica sobre as transformações no equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo, discutindo a configuração do sistema político atual, dialogando com as denominações já propostas por cientistas políticos, como presidencialismo de cooptação, presidencialismo flexível ou de coabitação, e avançando sobre a construção teórica de um modelo de semipresidencialismo informal, a partir da identificação de seus ajustes institucionais, de seus mecanismos de funcionamento e de seus impactos concretos sobre a dinâmica decisória, sobre o processo orçamentário e sobre as formas contemporâneas de responsabilização política no Brasil.

O trabalho busca contribuir nas áreas do Direito e da Ciência Política por meio de uma releitura do presidencialismo brasileiro, questionando a adequação do presidencialismo de coalizão para o funcionamento do modelo atual de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. Para compreensão desse novo quadro, são expostas às transformações ocorridas desde a promulgação da Emenda Constitucional n.º 86, de 2015, demonstrando a centralidade do orçamento como instrumento da governabilidade e forma de governo. E, através de dados quantitativos, evidenciar a dominância orçamentária do Legislativo, bem como a redistribuição de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo.

1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, CRISES E TRANSFORMAÇÕES

O presente capítulo tem por finalidade conceituar o presidencialismo de coalizão, expressão cunhada por Abranches (1988), para definir a forma como o sistema presidencialista se apresentava no Brasil. No decorrer do texto, serão vistos outros autores importantes na solidificação da utilização do termo, que passou a ser sinônimo do tipo de presidencialismo adotado no Brasil. Ainda, quanto aos autores, será possível verificar uma tendência quanto a essa espécie de dinâmica política adotada no país, entre aqueles que defendem uma perpetuidade do modelo⁶, enquanto outros autores defendem sua instabilidade intrínseca, sujeita a crises constantes.

O capítulo encontra-se dividido em quatro tópicos, o primeiro deles analisa a formação do Estado Moderno e a separação de Poderes, trazendo a conexão com o controle dos recursos estatais, consignados atualmente na peça orçamentária. No segundo tópico, é apresentada a formulação do conceito e as características do presidencialismo de coalizão, tendo como referência Abranches (1988, 2022), Limongi e Figueiredo (1998), Schier (2016) e Couto (2020). Já o terceiro tópico é destinado a analisar a crise dessa formatação de presidencialismo, sob o aspecto político-institucional, com o enfraquecimento das relações entre Executivo e Legislativo, deteriorando a governabilidade do Presidente da República.

Por fim, no último tópico deste capítulo, irá analisar os mecanismos sobre os quais o presidencialismo de coalizão se sustenta, introduzindo aspectos quanto à possível reclassificação do sistema como foi originalmente pensado. Nesse ponto, iremos apresentar a perda do controle do Poder Executivo sobre o orçamento como principal instrumento de moeda de troca na governabilidade do sistema. Instrumento que será visto com mais riqueza de detalhes no capítulo seguinte, desde sua função como instrumento de gestão governamental, como os Poderes Executivo e Legislativo se inter-relacionam na elaboração e execução da peça orçamentária e o recente embate pela dominância orçamentária sob mediação/intervenção do Poder Judiciário.

1.1 Formação do Estado Moderno e separação de Poderes

⁶ Para esses autores, não haveria uma crise do modelo de coalizão, mas apenas uma crise das coalizões formadas, ou seja, uma crise meramente funcional.

A análise das particularidades do sistema político brasileiro, notadamente a dinâmica do presidencialismo de coalizão, demanda um retorno aos fundamentos da formação do Estado Moderno, inicialmente marcado pelo absolutismo, e os movimentos posteriores que levaram a divisão do poder centrada no monarca. A compreensão da presente configuração de poder entre o Executivo e o Legislativo, sobretudo, no que tange à alocação de recursos públicos, é indissociável da transformação histórica do Estado Moderno e da teoria da separação de poderes.

A transição da Era Medieval para a Modernidade é marcada pela emergência de uma autoridade política centralizada e soberana, concebida como necessária para pacificar os conflitos e garantir a ordem civil. Hobbes (2003), em sua obra “Leviatã”, defende a necessidade de um poder absoluto e indivisível para evitar a guerra de todos contra todos, enquanto Bodin (2011), em “Seis Livros da República”, formula a noção de soberania como o poder supremo do Estado, incondicionado e ilimitado. Nesta fase absolutista, a gestão financeira era uma prerrogativa exclusiva do soberano. O orçamento, mais do que um plano de receitas e despesas, era a expressão material de um poder monárquico, utilizado para financiar o aparelho estatal e sustentar o poderio militar, sem qualquer fiscalização externa.

Diante dos abusos do poder absolutista, surgiram mecanismos de limitação. A Magna Carta de 1215, imposta ao rei João Sem Terra, na Inglaterra, pela nobreza e pela nascente burguesia, estabelecendo que nenhuma cobrança de tributo poderia ser feita sem o consentimento do conselho de homens livres. Esse princípio de consentimento condicionava o soberano a buscar a aprovação dos representantes da sociedade para a realização de despesas e arrecadação de receitas, o que inaugurou a ideia de que o orçamento deveria ser um instrumento de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo (Barnabé; Nachan, 2024). Como observa Giacomoni (2020, p. 35), “a essência do orçamento nasceu da luta para submeter o poder de tributar e gastar à vontade dos representantes da sociedade”.

Nessa perspectiva, a Advogada-Geral do Senado Federal, Gabrielle Tatith Pereira, ao participar da audiência pública no Supremo Tribunal Federal, tratando das emendas parlamentares ao orçamento, relembrou que, historicamente, “quando estudamos a formação do Estado na Inglaterra, na França, nos Estados Unidos [...], a função primordial do Parlamento surge para limitar o poder do soberano na instituição de impostos e, logo na sequência, na evolução, para limitar ou autorizar previamente a aplicação das despesas públicas, a alocação de receitas” (Brasil, 2025, p. 141-142).

Assim, essa centralização foi progressivamente desafiada pelo pensamento liberal, que buscava limitar o poder estatal e salvaguardar a liberdade individual. O ponto de inflexão

teórico foi a formulação da separação dos poderes, uma ideia que se consolida com a obra de John Locke (2005) e, de forma mais sistemática, com a de Montesquieu (2020). Locke (2005), em “Segundo Tratado sobre o Governo Civil” propõe a divisão entre o Poder Legislativo (destinado a fazer as leis) e o Executivo (incumbido de aplicá-las). Montesquieu (2020), por sua vez, em “O Espírito das Leis”, expande essa tripartição para incluir o Poder Judiciário, argumentando que a coexistência de três poderes distintos e independentes, que se fiscalizam reciprocamente, é a única garantia contra a tirania.

A partir dessa concepção de limitação do poder, surge a distinção entre os sistemas de governo⁷, cuja estruturação acompanha a consolidação do Estado moderno. O presidencialismo, o parlamentarismo e o semipresidencialismo emergem como arranjos institucionais derivados do mesmo princípio que rege a separação de poderes, diferenciando-se pela forma de relação entre Executivo e Legislativo. Sartori (1994) observa que os sistemas de governo constituem diferentes formas de organizar a relação entre os Poderes, a partir de um mesmo fundamento, a separação funcional, variando conforme a origem e a responsabilidade política do governo.

Essa institucionalização da separação de poderes teve um impacto direto na dinâmica orçamentária. O controle sobre as finanças públicas migrou da esfera monárquica para a esfera parlamentar. O parlamento, como representante da nação, tornou-se o guardião do erário público, responsável por autorizar a coleta de impostos e a destinação das despesas. Alexis de Tocqueville (2005), ao analisar a democracia norte-americana, notou que a essência do governo republicano residia no domínio da lei e na responsabilização dos governantes, em um sistema de pesos e contrapesos que impedia a concentração excessiva de poder. O orçamento, nesse sentido, deixou de ser um ato unilateral do Executivo e transformou-se no principal instrumento político do Legislativo para controlar e moldar a ação governamental.

Aliomar Baleeiro (1975) destaca a importância da lei orçamentária não como uma mera autorização, mas como a positivação de um poder que historicamente pertencia ao Legislativo. A aprovação do orçamento pelo parlamento, portanto, representa a consagração do princípio democrático, tornando o gasto público uma decisão coletiva. Para o autor, o orçamento é uma lei em sentido formal, uma vez que é fruto do processo legislativo, mas com um conteúdo material *sui generis*, que se manifesta por ser um ato de previsão e autorização para o Executivo.

⁷ Sem esgotar o estudo dos diversos conceitos, o sistema de governo se diferencia de outros termos, tais como as formas de Estado e de governo. Enquanto, a forma de estado envolve a descentralização ou concentração de competências (Estado unitário e federação), a forma de governo classifica se o governo é comandado por um soberano (monarquia) ou por representantes eleitos pelo povo (república). Por fim, o sistema de governo, o qual será aqui estudado, se detém sobre as relações entre Executivo e Legislativo; como se dá a divisão de poderes entre esses dois Poderes (Passaes *et al.*, 2025).

Essa distinção é fundamental para compreender a tensão de poder no presidencialismo. O orçamento, ao ser uma lei de iniciativa do Executivo, mas de aprovação do Legislativo, coloca os dois poderes em um constante jogo de forças. Como aponta Giacomoni (2020), o orçamento exerce, ao mesmo tempo, uma função jurídico-contábil e uma função política. No plano jurídico, ele é a baliza para a execução das finanças públicas, seguindo as regras e princípios estabelecidos; já no plano político, ele é o reflexo das prioridades e escolhas da sociedade, servindo como ferramenta de mediação de conflitos entre os grupos de interesse.

A tensão entre a prerrogativa do Executivo de propor o orçamento e a do Legislativo de aprová-lo é uma herança direta desse processo histórico. No Brasil, essa tensão é exacerbada pela fragmentação partidária, um cenário que o cientista político Abranches (1988) denominou “presidencialismo de coalizão”. Nessa configuração, o presidente, embora eleito por voto direto, depende da formação de alianças majoritárias no Congresso para governar. A política orçamentária, portanto, se torna o principal campo de negociação. As emendas parlamentares, que antes representavam uma pequena parcela do orçamento, ganharam crescente relevância política e jurídica, passando a ser um dos principais mecanismos de influência do Legislativo sobre as políticas públicas, reconfigurando, de forma substantiva, a relação entre os poderes.

A análise da evolução do orçamento no Brasil, desde a Constituição de 1988, é crucial para essa tese, pois demonstra a mudança do paradigma de centralidade do Executivo para uma crescente dominância orçamentária do Legislativo. Tal mudança levanta a **hipótese central** deste trabalho: a de que o fortalecimento do Poder Legislativo no processo de elaboração e execução orçamentária está promovendo uma gradual transição do presidencialismo de coalizão para um modelo com características semipresidencialistas.

1.2 Presidencialismo de coalizão na Constituição Federal de 1988

O presidencialismo de coalizão tem sido uma característica marcante na política republicana brasileira, com contornos bem delineados a partir da promulgação da Constituição de 1988. Esse sistema de governo é corolário da fragmentação social e partidária no sistema sócio-político do país, aonde diversos partidos têm representação no Congresso Nacional. Como consequência, para que um presidente possa governar, torna-se imperativo forjar alianças com múltiplos partidos, uma vez que nenhum deles, em regra, detém a maioria absoluta no Poder Legislativo (Abranches, 1988, 2022).

De acordo com Schier (2016), são dois os pressupostos que regem o presidencialismo de coalizão: o primeiro envolve aspectos sociais, históricos e culturais (sociedades marcadas

por forte grau de complexidade, fragmentação, conflitualidade e desigualdade); e o segundo pressuposto de natureza institucional (presidencialismo combinado com multipartidarismo, sistema eleitoral proporcional com lista aberta e federalismo). Nesse sentido, seriam esses dilemas de uma sociedade e instituições multifacetadas, aliados a interesses personalíssimos, que surge um presidencialismo carente de coalizões.

Mais do que um sistema de governo, o presidencialismo de coalizão é um arranjo institucional, em que o presidente para lograr governabilidade deve buscar apoio de um parlamento fragmentado, cujos mecanismos de estabilização, que normalmente residem no parlamentarismo, como o voto de desconfiança e a dissolução do Parlamento, não existem no presidencialismo. Desta forma, a opção por essa modalidade de sistema de governo se mostra como uma imposição constitucional (Schier, 2016). Essas alianças envolvem frequentemente a distribuição de cargos, entrega de recursos, compromissos políticos e negociações, com a finalidade de garantir o apoio dos partidos aliados. A governabilidade do presidente fica ligada à sua capacidade de construir e manter essas coalizões (Abranches, 1988, 2022).

Quanto aos elementos institucionais do presidencialismo de coalizão, por mais básico, tem-se a adoção de um sistema presidencialista. Destarte, sem nos determos sobre aspectos históricos, cabe notar que esse é o principal sistema político presente na história brasileira, tendo havido poucos momentos de um sistema parlamentarista (Segundo Reinado, 1840-1889 e República, 1961-1963). E, ainda, quando posto sobre consulta popular, obteve amplo apoio (plebiscitos de 1963 e 1993) (Schier, 2016).

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o Presidente da República exerce as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo na República Federativa do Brasil, sendo-lhe atribuídas as competências previstas nos arts. 76 a 91, que lhe conferem a condução superior da administração pública federal, a representação do Estado brasileiro no plano internacional e a coordenação das relações governamentais no âmbito interno (Brasil, 1988). O presidente é eleito por meio de voto popular, em sistema majoritário de dois turnos, com mandato de quatro anos, permitida a reeleição para um segundo período consecutivo, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 16 de 1997 (Brasil, 1997).

O texto constitucional evidencia que, além de atuar como Chefe de Governo e de Estado, o Presidente da República possui diversas prerrogativas exclusivas, como a edição de medidas provisórias, o pedido de urgência na tramitação de projetos de lei, a competência para iniciar propostas legislativas de caráter exclusivo, o poder de veto sobre projetos aprovados pelo Congresso Nacional, além da nomeação de várias autoridades centrais, como o presidente do Banco Central, ministros do Tribunal de Contas da União e o Procurador-Geral da República

(Schier, 2016). Essas atribuições conferem ao presidencialismo brasileiro um caráter imperial ou hiperpresidencialismo (Macedo, 2011).

Essa opção do Constituinte de dotar o presidente de prerrogativas aceleradoras do processo decisório, de acordo com Schier (2016), tinham como finalidade evitar uma possível paralisia do Governo, em razão do voto proporcional com lista aberta para membros da Câmara dos Deputados e o multipartidarismo. O que, para Couto (2020, p. 2), ambos aspectos indicavam a formação de fragmentação partidária, ideológica e social, com diversos interesses em colisão, resultando em “novos insucessos na consolidação das democracias”.

Nesse arranjo institucional, o Poder Executivo exercia predominância sobre o processo legislativo por meio de seu controle sobre a definição da agenda legislativa. Essa agenda, delineada pelo Executivo, era submetida à deliberação de um Poder Legislativo altamente centralizado, cujas normas de funcionamento alocavam direitos parlamentares com base em diretrizes partidárias. Sob esse arcabouço institucional, o presidente dispunha de instrumentos que facilitavam a indução da cooperação entre os parlamentares. Em contrapartida, os parlamentares encontravam-se em um ambiente institucional que não favorecia a promoção de interesses individuais (Limongi; Figueiredo, 1998), “concentra poderes na figura dos líderes partidários. Eles indicam os membros de comissões, eles podem pedir urgência, eles podem apresentar emendas orçamentárias” (Schier, 2016, p. 288).

No presidencialismo de coalizão, o controle das coalizões partidárias estava, portanto, concentrado nas mãos do Presidente da República, o que distinguia esse sistema do parlamentarismo de coalizão. Enquanto, no parlamentarismo, o controle e o interesse sobre a coalizão eram prerrogativas do parlamento, no presidencialismo, tais prerrogativas estavam sob a tutela do Executivo. O presidente é responsável por gerenciar uma política nacional, por força da base eleitoral que o havia eleito (Santos, 2002).

A despeito dessa formatação institucional que concedia ao Presidente da República mecanismo para manutenção de uma base parlamentar robusta, possibilitando a imposição da sua agenda, verificou-se ao longo dos anos pós-redemocratização que essa fórmula não era infalível. Além dos dois processos de impeachment concretizados, houve momentos de paralisia do Executivo e enfraquecimento da força do Poder Executivo (Banhos, 2018, 2023).

Outro pressuposto institucional do presidencialismo de coalizão é a forma federativa do Estado brasileiro. Desde a Constituição de 1988, esse federalismo assumiu feição cooperativa e assimétrica, combinando elementos de descentralização política com forte dependência financeira dos entes subnacionais em relação à União. Tal desenho, que se distancia do modelo

dual norte-americano, busca conciliar a autonomia dos entes federados com a unidade da ação estatal, em especial nas políticas públicas de caráter nacional (Abrucio, 1998; Arretche, 2012).

O sistema federativo brasileiro tem como característica marcante a centralização fiscal e normativa da União, que, embora detenha a maior parte das receitas, distribui encargos expressivos aos Estados e Municípios. Como aponta Marta Arretche (2012), a Federação de 1988 produziu um “federalismo centralizado”, no qual a União exerce poder preponderante sobre a coordenação e o financiamento das políticas públicas. Nessa estrutura, o orçamento torna-se instrumento de dominação e negociação entre os níveis de governo, sendo utilizado para condicionar a execução de políticas e a cooperação federativa. O federalismo orçamentário brasileiro se reconfigura à medida que o Congresso Nacional amplia sua capacidade de direcionar recursos a entes subnacionais, muitas vezes à margem dos mecanismos tradicionais de cooperação intergovernamental.

Percebe-se, assim, a consolidação de uma crise político-institucional que se intensifica a partir de 2013, marcada pela deterioração da governabilidade do Poder Executivo e pela crescente fragmentação do sistema partidário. Esse processo manifesta-se em diferentes episódios: as mobilizações populares de 2013, as eleições presidenciais acirradas de 2014, 2018 e 2022, o impeachment de 2016, a ascensão da extrema direita e, por fim, a tentativa de reversão do resultado das urnas nas eleições de 2022 (Bittar, 2016; Pereira; Coêlho, 2016; Ricupero, 2024).

Tal quadro permanece no terceiro governo do Presidente Lula, cujo relacionamento com o Congresso Nacional revela uma nova fase do presidencialismo de coalizão, agora tensionado por um Legislativo mais autônomo e assertivo na condução da pauta orçamentária. Como observa Ricupero (2024, on-line), “o presidencialismo de coalizão já não funciona como antes ou, no limite, pode até mesmo deixar de funcionar”. Essa constatação indica uma inflexão no modelo de governabilidade, cujos efeitos institucionais serão analisados no tópico seguinte.

1.3 Crise do Presidencialismo de coalizão

O conceito de crise ocupa um lugar central na análise política e social, interpretado de formas distintas conforme a tradição teórica adotada. Para autores como Thomas Kuhn (1997), a crise representa uma ruptura, em que os modelos vigentes são incapazes de se adequar à realidade, exigindo uma reconfiguração das estruturas institucionais. Essa visão enfatiza a excepcionalidade da crise, entendida como um ponto de inflexão, muitas vezes abrupto, que inaugura uma nova ordem. De forma semelhante, Laclau e Mouffe (1985) entendem a crise

como um momento de desarticulação, no qual as certezas se desfazem, abrindo espaço para disputas significativas na arena política.

Por outro lado, uma tradição mais sistêmica vê a crise como parte de um ciclo recorrente. Arrighi (1996), por exemplo, ao analisar os ciclos de acumulação do capitalismo, argumenta que as crises não são interrupções do sistema, mas momentos estruturais de transição entre fases de expansão e contração. De forma correlata, o autor da Teoria dos Sistemas, Niklas Luhmann (1996), compreende a crise como uma condição funcional dos sistemas complexos, que operam em permanente adaptação e autorreferência. Nessa perspectiva, a crise é mais uma fase de um processo contínuo de autorrenovação do sistema do que um ponto terminal.

A crise do presidencialismo de coalizão tem contornos políticos, econômicos e institucionais. A crise, notadamente a partir de 2014, não se circunscreve à falta de apoio popular, radicalismo político e tensionamento eleitoral, mas também ao enfraquecimento institucional brasileiro, com destaque para o relacionamento conflituoso entre os Poderes e baixa governabilidade (Guimarães, 2020). Outrossim, a lógica de que o assentamento institucional e a viabilidade política relacionadas ao centralismo partidário e poder de negociação do Presidente, bases do presidencialismo de coalizão, possibilitariam um sistema blindado não se comprovou na vigência da Constituição de 1988 (Limongi; Figueiredo, 1998).

A inflexão do presidencialismo de coalizão no cenário político-institucional brasileiro reflete a própria relação de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo, consubstanciando um fenômeno que evoca as inquietações de Tocqueville (2005) em sua análise sobre o futuro da democracia. Embora seu temor se concentrasse na centralização por parte do Executivo, a dinâmica contemporânea no Brasil, com a ascensão da dominância orçamentária do Legislativo, revela um deslocamento do poder de agenda e de decisão, corroborando a preocupação tocquevilliana com a concentração de autoridade em um único polo, a qual ameaça o funcionamento das instituições.

Já em 1992, apenas quatro anos da promulgação da nova Constituição, houve o primeiro processo de impeachment exitoso, com a retirada do presidente Fernando Collor da chefia do Poder Executivo. Passado um período de aparente estabilidade, o segundo processo aceito e com retirada do Chefe do Executivo ocorreria em 2015, com o impeachment de Dilma Rousseff (Faria, 2024).

No governo Temer, que sucedeu a Dilma Rousseff, nova crise se instalou com a divulgação de áudios do então presidente, que levaram a pedidos de impeachment, a abertura de investigações pela Procuradoria Geral da República e paralisia do Governo e do Congresso. A partir do clima instalado, de desconfiança das antigas lideranças políticas, desgastadas por

escândalos como o Mensalão e a Lava Jato, insurge uma nova vertente política, encabeçada pelo Deputado Jair Bolsonaro, que seria o presidente eleito em 2018 (Cardoso, 2022).

A gestão do presidente Bolsonaro foi marcada por problemas econômicos, falta de sintonia do Executivo com os demais Poderes e meios de comunicação, além da pandemia de COVID-19. Em análise do mandato em questão, Abranches (2021, p. 73) aponta que “nessa configuração precária de forças, o presidencialismo de coalizão, tal como existe no Brasil, entra em disfunção”.

Percebe-se nos mandatos que sucederam à redemocratização, pouca estabilidade do sistema, ou às vezes, sua inércia, por impasses resultantes da falta de cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo, confluindo para os impeachments já citados. Ainda, em relação aos períodos de maior estabilidade, somam-se escândalos ao orçamento, como no caso dos anos do orçamento e do mensalão. Na perspectiva de Tavares (2017, p. 60), o sistema brasileiro é produtor de crises, “não estimula o diálogo institucional formal, personaliza demais o poder Executivo e não apresenta instrumentos adequados para evitar e superar crises políticas”.

Cite-se Afonso Arinos de Melo Franco (2005, p. 207), um dos principais defensores do presidencialismo, que revisou sua posição, influenciado pelas crises de governabilidade, e passou a considerar o sistema de governo brasileiro como um “amálgama burlesco e inviável” que misturava, de forma inadequada, características dos regimes presidencialista e parlamentarista. A crítica do autor se alinha com a perspectiva de que as crises de governabilidade não são cíclicas, mas sim o resultado de disfunções estruturais que demandam uma reavaliação do sistema de governo.

De forma geral, a governabilidade, entendida pela capacidade de o presidente impor sua agenda e manter uma relação estável com os membros do Poder Legislativo, é medida por diversas variáveis, como a dominância legislativa, que significa a taxa de projetos de lei transformados em lei cuja origem se originou do Poder Executivo. Tem-se ainda o tamanho da base governista, carisma do presidente e outras variáveis que indicam o grau de governabilidade (Pereira; Coêlho, 2016).

Quanto ao posicionamento em relação a esses períodos de instabilidade, podemos dividir os autores entre aqueles que defendem que essas crises não são orgânicas e que são normais (Pereira; Coêlho, 2016). Por outro lado, outros autores propagam que o sistema é fadado a crises constantes (Abranches, 1988; Banhos, 2023). Schier (2016, p. 256) ao tratar do tema entende que o modelo não surge do acaso, e que “lógica das coalizões é uma imposição constitucional”. Ainda de acordo com o autor, defensor da modalidade de presidencialismo,

não se pode caracterizar um estado permanente e latente de crise do sistema, mas apenas uma crise específica, da má gestão das coalizões. Assim, não haveria uma crise efetiva do sistema, mas apenas crises funcionais.

Abranches (2014), um dos defensores da crise como ciclos, apresenta que as crises possuem três ciclos, a saber: centrípeto, ambivalente e centrífugo. No ciclo centrípeto, a presidência é marcada por alta popularidade, estabilidade econômica e capacidade de articulação eficiente. O apoio parlamentar é assegurado por um ambiente favorável e por mecanismos de negociação baseados na troca de cargos e recursos, especialmente com partidos fisiológicos. A governabilidade ocorre de forma relativamente fluida, com a coalizão operando como um “pool” de maiorias possíveis. Com o surgimento de crises (políticas, econômicas e outras), o sistema entra na fase de ambivalência, em que o prestígio presidencial se torna instável e a força centrípeta enfraquece. Fragmentações internas emergem, inclusive entre os principais aliados, e a formação de maiorias legislativas torna-se mais incerta. A governabilidade se fragiliza, abrindo espaço para o avanço da oposição. Por fim, persistindo o desgaste, instaura-se o ciclo centrífugo, caracterizado por perda expressiva de apoio popular e institucional, com crise de governabilidade.

No presente estudo, adota-se a presente posição de que as crises não demarcam uma ruptura institucional insuperável, como será visto ao longo desse estudo. No entanto, diferente da visão de Abranches (2014), nessa tese são apresentadas evidências de que a reconfiguração dos elementos que fundaram o presidencialismo de coalizão sofreu transformações, e que, as crises recorrentes observadas denotam a necessidade de enxergar e adaptar o sistema atual por outro modelo que atenda as relações institucionais observadas atualmente.

Assim, a análise empreendida neste capítulo demonstra que a crise não se restringe a momentos episódicos de instabilidade política, mas reflete a transformação de pressupostos institucionais sobre os quais se assentava o presidencialismo de coalizão. A perda da centralidade do Executivo na definição da agenda legislativa e a ascensão do Legislativo como protagonista orçamentário indicam que não se trata apenas de uma disfunção conjuntural, mas de uma mutação institucional em curso.

1.4 Pressupostos Institucionais em transformação

Não é objeto do presente estudo adentrar em todos os dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais que sofreram alteração desde a aprovação da Carta Magna de 1988, que envolviam a relação entre Executivo e Legislativo no sistema de presidencialismo de coalizão.

Contudo, não se pode deixar de registrar aqueles que impactaram diretamente nos pressupostos institucionais apontados por Abranches (1998) ao definir seu conceito, para evidenciar que não se trata de um caso isolado, bem como para dentro desse espectro apontar o porquê da adoção das alterações no processo orçamentário como chave nesse novo ecossistema.

1.4.1 Fragmentarismo partidário

A superposição entre o sistema proporcional com lista aberta e a ausência de barreiras efetivas à sobrevivência partidária gerou uma fragmentação legislativa de natureza atomística. Tal cenário implicou um aumento estrutural dos custos de coordenação do Executivo, corroendo os pilares institucionais que sustentavam a efetividade do presidencialismo de coalizão como arranjo funcional entre os Poderes (Do Amaral Júnior; Amaral, 2017).

No entanto, o multipartidarismo e o sistema proporcional aberto, que refletiam essa fragmentação partidária (Abranches, 1988), passaram a ser revertidos a partir de 2017. Isso com o fim das coligações proporcionais e o estabelecimento da cláusula de desempenho⁸, levantando a significativa redução da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, resultando na saída do Brasil da primeira posição quanto à fragmentação legislativa (Mali, 2023).

Com as migrações ocorridas após 2022, considerando-se federações partidárias como uma única legenda, o Brasil passou para 17 siglas, menor número desde 1986. A tendência é que essa redução de partidos se acentue até 2030, quando irá atingir seu nível máximo. Nesse contexto, a partir de 2031, só terão acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de televisão os partidos que obtiverem ao menos 3% dos votos nacionais para a Câmara, com no mínimo 2% em nove estados ou que elejam ao menos 15 deputados federais distribuídos em nove unidades da Federação. Embora os deputados eleitos possam tomar posse, partidos que não atingirem esses critérios perdem relevância, na prática (Mali, 2023).

Há aqui uma mão de via dupla, pois, ao mesmo tempo em que o presidente precisa negociar com menos partidos, por outro lado, o próprio Congresso se torna mais coeso quanto às suas pautas. Observa-se aqui que “com essas medidas, ocorra a atenuação de um elemento essencial do presidencialismo de coalizão: a fragmentação partidária” (De Oliveira; Duarte; Delgado, 2023, p. 160).

⁸ A cláusula de desempenho determina que apenas os partidos políticos que alcancem certos critérios estabelecidos na Emenda Constitucional n.º 97, de 2017, tenham acesso aos recursos do Fundo Partidário e à propaganda gratuita em rádio e televisão. Inicialmente, havia a previsão de impedimento dos partidos políticos que não lograssem certa quantidade de votos (cláusula de barreira), no entanto, essa disposição foi considerada inconstitucional pelo STF, no julgamento conjunto das ADIs 1351 e 1354 (Brasil, 2017a).

Ainda, em relação ao fragmentarismo partidário, tem-se a proposta de adoção de um sistema distrital misto. A proposta está prevista no Projeto de Lei n.º 9.212/17, aprovado no Senado e enviado à Câmara dos Deputados (Brasil, 2017b). De acordo com o projeto, os eleitores passam a votar em um candidato para representar seu distrito (sistema distrital) e também em um partido de sua preferência (sistema proporcional). Por isso, a denominação do sistema misto, pois envolve tanto um voto distrital e também proporcional (Ramos, 2025).

Igualmente, é objeto da Emenda Constitucional n.º 02, de 2025, que trata do semipresidencialismo, a implementação do voto distrital misto (Brasil, 2025b). Assim, como o Projeto de Lei n.º 9.212/17 (Brasil, 2017b), o texto da Proposta de Emenda Constitucional prevê que o eleitor irá votar em dois candidatos, um de livre escolha, como representante do distrito, e outro voto partidário (lista partidária) (Brasil, 2017b). Em ambas as propostas, teríamos como consequência o fortalecimento dos partidos políticos e a diminuição do número de deputados (Diniz, 2025; Guimarães, 2020).

Percebe-se que a adoção do voto distrital misto vai ao encontro do processo iniciado com o fim das coligações proporcionais e o estabelecimento da cláusula de desempenho, ou seja, reduziu ainda mais o fragmentarismo partidário. Lembrando que esse é um dos pontos que impuseram o presidencialismo de coalizão no Brasil. Além disso, o fortalecimento dos partidos políticos tem ainda mais um ponto, que será visto adiante: o fim do financiamento privado de empresas e as regras de desempenho sobre os recursos do fundo partidário.

1.4.2 Financiamento de Partidos Políticos

Ainda, atrelado ao fragmentarismo partidário, está a questão do financiamento dos partidos políticos. Pode-se dividir esse financiamento em dois fundos, o fundo eleitoral, voltado para o financiamento de gastos das campanhas eleitorais, e o fundo partidário, que se destina à manutenção e publicidade institucional das próprias legendas (Tavares, 2025).

Sem adentrar no mérito da decisão, o Supremo Tribunal Federal em 2015, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650⁹, decidiu pela inconstitucionalidade do

⁹ A citação em relação a ADI n.º 4650 se deu após consulta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pelo texto “financiamento de campanhas eleitorais”. Foram localizadas 5 ações diretas de inconstitucionalidade: (ADI 7058 MC, ADI 5795 MC, ADI 1076 MC, ADI 4650, ADI 5394 MC. Percebe-se que a decisão paradigmática e mais antiga é a ADI 4650, que mudou a lógica do sistema, uma vez que passou a ser inadmitido o financiamento privado por empresas nas campanhas eleitorais. As demais decisões tratam sobre temas corolários à decisão da ADI 4650, como, por exemplo; a constitucionalidade do fundo especial de financiamento de campanha e a respectiva alocação de recursos pelo Legislativo nesse fundo. Destaque-se ainda que, ao realizar uma pesquisa por temas no direito eleitoral, ao buscar o termo “financiamento”, encontra-se apenas o tema “financiamento público de campanhas eleitorais”, cujo resultado, excluindo-se aquelas ações de caráter penal, o acórdão mais antigo é exatamente a ADI 4650.

financiamento privado de empresas para partidos políticos e candidatos, gerando uma nova formatação no cenário político brasileiro (Brasil, 2015b). A instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que em 2024 alcançou a cifra de aproximadamente R\$ 5 bilhões, impôs aos partidos políticos consequências sobre suas rotinas internas e na própria dinâmica da corrida eleitoral (Tavares, 2025).

Já o Fundo Partidário, transferido na forma de duodécimos, alcançou um repasse superior a R\$ 1 bilhão em 2024, sendo que sua distribuição definida pela Emenda Constitucional n.º 97/2017, determina que seu recebimento se restringe aos partidos com amplitude nacional¹⁰, excluindo pequenos partidos da repartição do bolo (Brasil, 2017b). Verifica-se atualmente o empoderamento de líderes desses partidos e outros membros, que nem ao menos possuem cargo eletivo, mas que por deterem o controle das verbas do fundo, são os principais mandantes e figuras centrais na negociação com o Poder Executivo.

Assim, como apontado no subtópico anterior, a estrutura partidária passou por alterações significativas desde a promulgação da Constituição de 1988, em um movimento ainda em curso de redução do número de partidos, maior coesão interna e fortalecimento dos partidos.

1.4.3 Hiperpresidencialismo: medidas provisórias

Uma das características marcantes do hiperpresidencialismo brasileiro é sua possibilidade de atuar na esfera legislativa, em especial, sua prerrogativa de editar medidas provisórias. Percebe-se que tal espécie normativa é de tal estatura que pontos específicos são regulamentados pela própria Constituição; que traz vedações; prazo de apreciação; regras sobre deliberação; e consequências da sua não aprovação. Nada menos lógico, tendo em vista o poder que essa medida atribui ao presidente, que, antes mesmo de ouvido o Poder Legislativo, passa a inovar na ordem jurídica (Gonçalves; Cirne, 2024).

Quanto a essa prerrogativa, dois importantes movimentos vêm se observando nos últimos anos: o aumento da taxa de não conversão de MPs em leis¹¹ e o aumento na devolução dessa espécie normativa monocraticamente pelo Presidente do Congresso. Mais do que

¹⁰ Conforme estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 97/2017, para receber recursos do Fundo Partidário em 2023, os partidos políticos deveriam obter nas eleições de 2022 pelo menos 2% dos votos válidos, com no mínimo 1% da votação em 9 estados ou, ainda, garantir a eleição de, ao menos, 11 deputados federais distribuídos em 9 unidades da Federação (Brasil, 2017b).

¹¹ Há que se observar que muitas das medidas provisórias possuem efeito imediato, como no caso da abertura de créditos extraordinário. Dito isto, seria necessário estudo mais aprofundado sobre a conversão das MPs em lei como uma evidência de baixa governabilidade. No entanto, essa análise foge ao escopo deste estudo.

demonstrar que a característica do hiperpresidencialismo se alterou, os dados mostram um enfraquecimento do presidente frente ao Congresso Nacional.

No que tange à não conversão em lei das medidas provisórias, verifica-se que houve um crescimento de 9,58 % no governo Lula I, para 42,25%, no governo Bolsonaro, conforme Quadro 1. Para Van Der Laam (2024), esse crescimento indica a princípio um desalinhamento entre Executivo e Legislativo, no entanto, alerta-se que devem ser levados outros critérios em consideração, como a não conversão em razão do decurso do prazo de análise.

Quadro 1 - Relação de medidas provisórias aprovadas x não aprovadas (2003-2022)

MANDATO	APROVADAS	NÃO APROVADAS	% NÃO APROVADAS	TOTAL
Lula I	217	23	9,58%	240
Lula II	149	30	16,76%	179
Dilma I	108	37	25,52%	145
Dilma II	58	19	24,68%	77
Temer	71	54	43,20%	125
Bolsonaro	164	120	42,25%	284

Fonte: Baseado em Van Der Laan (2024).

A legislação brasileira, notadamente no que tange ao processo legislativo, foi marcada por um expediente que, na visão de José Arthur Castillo de Macedo (2011), visava a conferir ao Poder Executivo um papel proeminente na formulação de leis e na garantia da governabilidade. O que se convencionou chamar de hiperpresidencialismo no Brasil não foi apenas uma anomalia, mas um modelo institucional que se fundamentava em uma premissa de que o presidente, investido de instrumentos como as medidas provisórias, deveria ter a prerrogativa de conduzir a agenda política. A gradual diminuição da taxa de conversão dessas medidas, conforme discutido, demonstra o enfraquecimento desse modelo e a sua ineficácia diante da emergente dominância do Legislativo.

Além do fenômeno da não conversão em lei, outra prática que se assentou no costume parlamentar e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) foi a possibilidade do Presidente do Congresso Nacional realizar a devolução unilateral medidas provisórias (Gonçalves; Cirne, 2024; Nascimento, 2021). Desde a promulgação da Constituição de 1988, foram seis MPs devolvidas, sendo que, a redução do intervalo entre esses episódios, denota uma normalização do instituto, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Medidas Provisórias devolvidas pelo Presidente do Congresso Nacional

MEDIDA PROVISÓRIA	OBJETO	MOTIVO DA DEVOLUÇÃO
MP 33/89	Exonerava, a partir de 1º de março de 1989, os servidores da administração federal admitidos sem concurso público e que não tinham adquirido estabilidade.	Inconstitucionalidade por se tratar de assunto não passível de manifestação do Poder Legislativo.
MP 446/08	Alterava as regras para concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.	Não atendia aos requisitos constitucionais de urgência e relevância.
MP 669/15	Reduzia o benefício fiscal de desoneração da folha de pagamentos concedido a 56 segmentos econômicos.	Usurpação das atribuições do Poder Legislativo de discutir e aprovar leis.
MP 979/20	Permitia ao Ministro da Educação nomear reitores das universidades federais durante o período da pandemia sem consulta às universidades.	Violação da autonomia universitária, garantida pela Constituição.
MP 1.068/2021	Resguardar os direitos e garantias dos usuários de redes sociais, principalmente diante da remoção arbitrária e imotivada de contas, perfis e conteúdos por provedores de redes sociais.	Competência do Poder Legislativo de discutir e aprovar leis que tratam sobre direitos fundamentais.
MP 1.227/2024 (devolvida parcialmente)	Alterava as regras do uso de crédito do PIS e da Cofins.	Descordo com a anterioridade novagessimal.

Fonte: Baseado em Gonçalves e Cirne (2024).

Destacamos que, no caso da Medida Provisória (MP) n.º 1.068/2021, concomitantemente à devolução da mesma, houve a impetração de ação direta de inconstitucionalidade por diversos partidos políticos, junto ao Supremo Tribunal Federal, para impugnação por inconstitucionalidade da referida MP. Assim, mesmo após já haver sido devolvida pelo Congresso Nacional, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) - ADI n.º 6991, o STF decidiu pela sua inconstitucionalidade.

Em medida cautelar, posteriormente referendada pelo plenário, o STF declarou a suspensão da eficácia da norma tendo em vista que trazia em seu bojo, temas que não poderiam ser objeto de regulação “sem qualquer participação ativa de representantes do povo e da sociedade civil” (Brasil, 2021a, on-line). Ímpar, nessa decisão, foi o trecho que assentou a competência do Presidente do Congresso Nacional para realizar a devolução de medidas

provisórias, em juízo negativo de admissibilidade. Em outras palavras, conferiu maior poder ao Legislativo para adentrar em temas como relevância e urgência, que anteriormente não estavam no cerne da atuação parlamentar (Oliveira; Amaral Júnior, 2017).

1.4.4 Processo orçamentário constitucional

O principal incentivo institucional à preservação da fidelidade partidária e à coesão das coalizões residia no mecanismo de distribuição dos recursos orçamentários. Estudos conduzidos por Pereira e Mueller (2002) evidenciaram que o cerne da governabilidade em coalizões estava diretamente relacionado à estratégia orçamentária adotada pelo presidente¹². Em oposição à literatura tradicional, que postulava que os governos de coalizão multipartidários tendiam a gerar elevados custos políticos e amplos déficits públicos, os autores argumentaram que a governabilidade orçamentária podia ser alcançada com custos relativamente baixos. Esses custos referiam-se, sobretudo, à manutenção da lealdade política, a qual, na prática, era assegurada pela execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento anual. Embora limitadas e desencorajadas em outros aspectos, tais emendas eram amplamente utilizadas no âmbito orçamentário no Brasil.

No entanto, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e a posterior promulgação da Emenda Constitucional n.º 86, de 2015¹³, entra em cena a figura do orçamento impositivo, inicialmente circunspecto às emendas parlamentares individuais ao orçamento, que determinava a execução obrigatória dessas emendas calculadas sob um montante de 1,5% da receita corrente líquida do exercício anterior. Posteriores mudanças, que serão vistas ao longo dessa pesquisa, alargaram a impositividade e aumentaram a destinação dos recursos às emendas parlamentares (Brasil, 2015a).

Até 2014, o governo detinha discricionariedade para liberação das emendas parlamentares, utilizando-se de tal prerrogativa para negociação com o Congresso. Contudo, com a vigência do orçamento impositivo reduziu-se o poder de barganha do Parlamento e aumentou-se a participação do Legislativo na definição das políticas públicas, com “impactos

¹² A advogada-geral do Senado Federal, Gabrielle Tatith Pereira, em audiência pública realizada no STF acerca das emendas parlamentares afirma que, “no caso brasileiro, o processo orçamentário se torna o coração das relações políticas entre Executivo e Legislativo” (Brasil, 2025, on-line).

¹³ A EC n. 86/2015 é fruto da promulgação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC n.º 358-A/2013, envolvendo a aprovação da Câmara (PEC n.º 565/2006), revisão e aprovação pelo Senado (PEC n.º 22-A/2000), e posterior desmembramento na Câmara em PEC n.º 358/2013 (orçamento impositivo) e PEC n.º 359/2013 (saúde), que acabaram sendo apensadas novamente (Brasil, 2013).

no sistema político em termos de governabilidade, estabilidade e previsibilidade” (Pereira; Coêlho, 2016, p. 18).

Percebe-se que há algo distinto acontecendo, a realocação de poder para o Parlamento por meio da alteração constitucional do processo orçamentário não deve ser vista como um fenômeno sem maiores conformações do então modelo vigente. Fala-se, por exemplo, de que “o orçamento da União pertence a todos e todas e não apenas ao Executivo” (Barbiéri *et al.*, 2024, on-line).

Corroborando com a pesquisa realizada por Pereira e Mueller (2002), para fins de ilustração da centralidade das emendas parlamentares no funcionamento e determinação do sistema de governo, foi realizada uma busca desde 2015, nos sites oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como das suas respectivas agências de notícias, com falas proferidas pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que evidenciassem essa questão, conforme Quadro 3. A coleta de dados foi realizada utilizando-se o seguinte critério: discursos proferidos pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado desde 2015 (data da aprovação da EC n.º 86/2015) ao tempo em que os mesmos exerciam a presidência da respectiva casa legislativa. A pesquisa realizada se deteve nos sites oficiais do Poder Legislativo¹⁴, tendo como critério de pesquisa os termos: “discurso”; “presidente”; “orçamento”; “emendas parlamentares”. Desse modo, foram localizadas 9 citações a partir desses critérios.

Quadro 3 – Pronunciamento dos Presidentes da Câmara dos Deputados e Senado acerca das emendas parlamentares

CARGO	PRONUNCIAMENTO	CONTEXTO
Presidente da Câmara dos Deputados (2015-2016) (Eduardo Cunha)	“Não é desse governo, não. Todos os governos fizeram isso. Isso acaba com uma prática, que vai ser enterrada a partir de agora, que é a prática de os parlamentares ficarem reféns de liberação de emendas” (Piovesan; Bittar, 2015, on-line).	O Congresso aprovou a PEC que instituiu o orçamento impositivo.
Presidente do Senado e do Congresso Nacional (2019-2021) (Davi Alcolumbre)	“A legitimidade para definir a aplicação dos recursos públicos está sim no Poder Legislativo, pois é aqui que estão representados os eleitores e eleitoras de todas as localidades desse imenso país. Um ministro de estado, por mais qualificado e competente que seja, não conhece as necessidades dos municípios do país” (Senado Federal, 2019, on-line).	Discurso proferido na cerimônia de promulgação da Emenda Constitucional n.º 100/2019, que tornou obrigatória a execução de emendas de bancada, enfatizando a importância do Congresso na definição do destino dos recursos públicos.

¹⁴ Sites utilizados para a pesquisa: <https://www.camara.leg.br>, <https://www12.senado.leg.br/hpsenado> e <https://www.congressonacional.leg.br>.

Presidente da Câmara dos Deputados (2021-2025) (Arthur Lira)	“Lira e governadores acertam destinar R\$ 14,5 bilhões no Orçamento para a Saúde.” (Xavier, 2021, on-line).	O acordo foi um esforço para combater a pandemia de COVID-19, mostrando a atuação do Legislativo em crises.
Presidente da Câmara dos Deputados (2021-2025) (Arthur Lira)	“Não existe orçamento secreto, existe um orçamento municipalista”. “É melhor o parlamentar fazer as indicações porque sabe mais das necessidades do povo, do que um ministro que não teve um voto e não conhece o Brasil. Essa prática libertou o Congresso do toma lá dá cá” (Xavier, 2022, on-line).	O Presidente da Câmara dos Deputados reiterou sua defesa das Emendas de Relator.
Presidente do Senado Federal (2021-2025) (Rodrigo Pacheco)	Emendas parlamentares são um “direito legítimo de participação no Orçamento de deputados e senadores que votam a lei orçamentária” (Cristhian, 2024a, on-line).	Entrevista em que defende a participação do Legislativo no orçamento federal.
Presidente da Câmara dos Deputados (2021-2025) (Arthur Lira)	“O Orçamento da União pertence a todos e todas, não apenas ao Executivo, porque, se assim o fosse, a Constituição não determinaria a necessária participação do Poder Legislativo em sua confecção e final aprovação” (Mendes, 2024, on-line).	Discurso de abertura do ano legislativo de 2024, no qual Lira defendeu o protagonismo do Parlamento no processo orçamentário, em um contexto de atrito com o Poder Executivo sobre a liberação de emendas e o controle da agenda política.
Presidente do Senado Federal (2021-2025) (Rodrigo Pacheco)	“Onde houver algum tipo de dúvida sobre a transparência, isso evidentemente precisa ser corrigido, e haverá toda iniciativa e boa vontade de minha parte, como presidente do Congresso Nacional, de apresentar um modelo que seja um modelo em que todos fiquem satisfeitos: o Executivo, que executa, o Legislativo, que vota a lei orçamentária e participa por meio das emendas parlamentares, e [para] o conforto também para as instâncias como [aquelas] do poder Judiciário” (Cristhian, 2024b, on-line).	Durante a entrevista coletiva em que defende aperfeiçoamentos nas Emendas “Pix” para garantir transparência.
Presidente da Câmara dos Deputados (2025-2026) (Hugo Motta)	“[...] o chamado presidencialismo de coalizão, nada mais nada menos do que a locação, o aluguel, o empréstimo do poder semipresidencial do Legislativo ao Executivo através de uma coparticipação não autônoma e independente” (Brasil, 2025a, p. 4).	Discurso de posse na Presidência da Câmara dos Deputados, no qual defende a corresponsabilidade na gestão entre o Legislativo e o Executivo.
Presidente do Senado e do Congresso Nacional (2025-2026) (Davi Alcolumbre)	“A recente controvérsia sobre as emendas parlamentares ao Orçamento ilustra a necessidade de respeito mútuo e diálogo comum” (Castro, 2025, on-line).	Discurso na sessão de abertura do ano legislativo.

Fonte: Autoria própria (2025).

Desde a aprovação das emendas impositivas em 2015, articulada por Eduardo Cunha, o Legislativo passou a reivindicar e a consolidar seu protagonismo no orçamento. Essa mudança é reforçada por falas como a de Rodrigo Pacheco em 2024, que descreve o orçamento como um

“direito legítimo de participação no Orçamento de deputados e senadores que votam a lei orçamentária” (Cristhian, 2024a, on-line). A disputa com o Poder Executivo se torna explícita com a declaração de Lira de que o Orçamento “pertence a todos e todas, e não apenas ao Executivo” (Mendes, 2024, on-line). O ápice dessa dinâmica é a fala de Hugo Motta, que contextualiza a dominância orçamentária como a manifestação de um “poder semipresidencial do Legislativo” (Brasil, 2025a, p. 4).

Esse conjunto de transformações não representa apenas a atualização de instrumentos de governabilidade, mas pode ser interpretado como evidência de um processo mais amplo de rearranjo funcional do sistema de governo, no qual o orçamento público deixa de ser um instrumento acessório e passa a ocupar posição estrutural na dinâmica de exercício do poder político. Neste sentido, o próximo capítulo se destinou a analisar esse processo orçamentário. Para tal objetivo, visamos o processo orçamentário descrito na Constituição, como ocorrem as emendas parlamentares ao orçamento, quais foram as alterações desde a promulgação do texto constitucional, e qual o impacto dessas mudanças sobre o controle do orçamento público federal.

2 ORÇAMENTO, SEPARAÇÃO DE PODERES E O JUDICIÁRIO COMO ÁRBITRO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O presente capítulo tem por finalidade estudar o processo orçamentário na Constituição de 1988, as fases, instituições e instrumentos que compõem esse processo. Feita a introdução conceitual, será desenvolvido um tópico específico acerca das emendas parlamentares no orçamento, abordando sua evolução ao longo dos últimos trinta e quatro anos, e como as emendas constitucionais, após a Emenda Constitucional n.º 86/2015, transformaram a dinâmica em relação à dominância orçamentária.

Por fim, no último tópico da presente tese, sob a vigência da dominância orçamentária do Parlamento, será visto como esta mudança retirou um dos principais instrumentos do presidencialismo de coalizão, demandando um novo rearranjo das instituições políticas. Nesse embate pela agenda orçamentária, surge a figura do Poder Judiciário, primeiro julgando as Emendas de Relator e depois ao se debruçar sobre as emendas por transferências especiais, também conhecidas como Emendas Pix. Esse desarranjo será melhor analisado no capítulo final desta tese, analisando como as transformações vistas no presente capítulo podem propiciar uma nova perspectiva sobre o sistema de governo adotado no Brasil.

2.1 Processo Orçamentário na Constituição de 1988

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento primordial para a execução das políticas públicas desenhadas pelo chefe do Poder Executivo. Nessa lei, é apresentada, de forma detalhada, a previsão de receitas e a autorização de despesas do governo para o exercício financeiro seguinte que coincide com calendário anual, direcionando a aplicação dos recursos públicos em conformidade com as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e nas prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Nesse cenário, as emendas parlamentares funcionam como um instrumento que permite aos parlamentares influenciar diretamente a distribuição dos recursos públicos. Por meio delas, deputados e senadores podem propor ajustes no projeto da Lei Orçamentária, incluindo, modificando ou excluindo despesas. Além de representar uma ferramenta de negociação política, essas emendas são essenciais para a articulação das demandas regionais, pois viabilizam o direcionamento de verbas para projetos que atendem às necessidades das bases eleitorais, sempre dentro dos limites e regras definidos pela Constituição e pela legislação orçamentária vigente (De Carvalho; Gonçalves; Favaretto Júnior, 2024).

Para Giuberti (2015), a Lei Orçamentária Anual é um dos principais instrumentos de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, sendo complementada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelo Plano Plurianual. Cada um desses instrumentos exerce uma função específica dentro do ciclo orçamentário do país. As decisões sobre os gastos públicos são tomadas de forma descentralizada, envolvendo diversos atores do processo orçamentário. Desse modo, conforme pontuam De Carvalho, Gonçalves e Favaretto Júnior (2024), o resultado dessas escolhas políticas e administrativas se reflete na alocação dos recursos públicos, conforme estipulado e distribuído no orçamento aprovado.

O Plano Plurianual é um instrumento crucial que articula a maneira como o governo planeja e orienta o desenvolvimento do Estado, refletindo seu compromisso com estratégias estruturadas e uma visão clara de futuro. Por meio do PPA, o governo delinea a previsão de alocação dos recursos orçamentários, distribuindo-os entre as diversas funções do Estado para garantir a execução de políticas públicas que atendam tanto às necessidades imediatas quanto aos objetivos de longo prazo. Portanto, desempenha um papel central em influenciar as ações governamentais, assegurando que elas não apenas resolvam problemas atuais, mas também contribuam para a construção de um cenário de desenvolvimento sustentável e coerente com a visão estratégica do governo para o futuro do país (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2008).

Conforme os autores supracitados, a Lei de Diretrizes Orçamentárias atua como uma conexão entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, ao definir as prioridades para a execução do orçamento e orientar a sua elaboração de maneira disciplinada e coerente. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO ganhou um papel significativo, estabelecendo diretrizes para manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas, passou a incluir critérios específicos para a limitação de empenho, nos casos de frustração de receita, além de definir metas fiscais e prever os possíveis riscos fiscais que possam impactar a gestão financeira do governo. Dessa forma, a LDO não só alinha o planejamento de médio e curto prazo, mas também reforça a responsabilidade e a transparência na administração dos recursos públicos.

Destarte, as atividades do órgão que executa o planejamento orçamentário, respeitando as metas e diretrizes do PPA e da LDO, materializam o gasto público aprovado na LOA. Assim, nenhuma despesa pública pode ser executada sem antes estar autorizada ou vir a ser incluída na LOA (Oliveira *et al.*, 2016). O Poder Executivo possui competência reservada na confecção da peça orçamentária. O Executivo é responsável por consolidar as propostas dos diversos órgãos e demais Poderes, nos limites estabelecidos pela LDO, e apresentar ao Poder Legislativo a proposta orçamentária anual. É a fase de elaboração do orçamento no ciclo orçamentário

(Giacomoni, 2020). No ordenamento jurídico brasileiro atual, verifica-se divisão de atribuições entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na formulação e aprovação do orçamento anual, ou seja, elaboração mista da LOA.

Observa-se que a elaboração das peças orçamentárias compreende um processo que perpassa a simples edição de um ato normativo isolado, centrado exclusivamente no Poder Executivo. Conforme delineado, as diretrizes, metas, objetivos e prioridades, expressos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, são inicialmente formulados pelo Poder Executivo, mas submetem-se à apreciação do Poder Legislativo, que detém a prerrogativa de discuti-los e revisá-los. Posteriormente, o Executivo poderá vetar eventuais alterações promovidas pelo Legislativo, embora esses vetos estejam sujeitos à possibilidade de derrubada pelo Congresso Nacional (Bandeira de Mello, 2014; Giacomoni, 2020).

As disposições expostas do PPA e LDO impõem-se a todos os Poderes, incluindo o Poder Judiciário e o Ministério Público (MP). Esses últimos, embora não participem diretamente da elaboração dessas normas, são instituições que gozam de autonomia financeira para formular e executar seus próprios orçamentos, desde que em conformidade com os parâmetros e limites estabelecidos. Nesse sentido, constata-se um processo de articulação institucional marcado por um entrelaçamento de competências e atribuições entre os distintos Poderes da República (Pinto, 2017; Montesquieu, 2000; Silva, 2012; Torres, 2020).

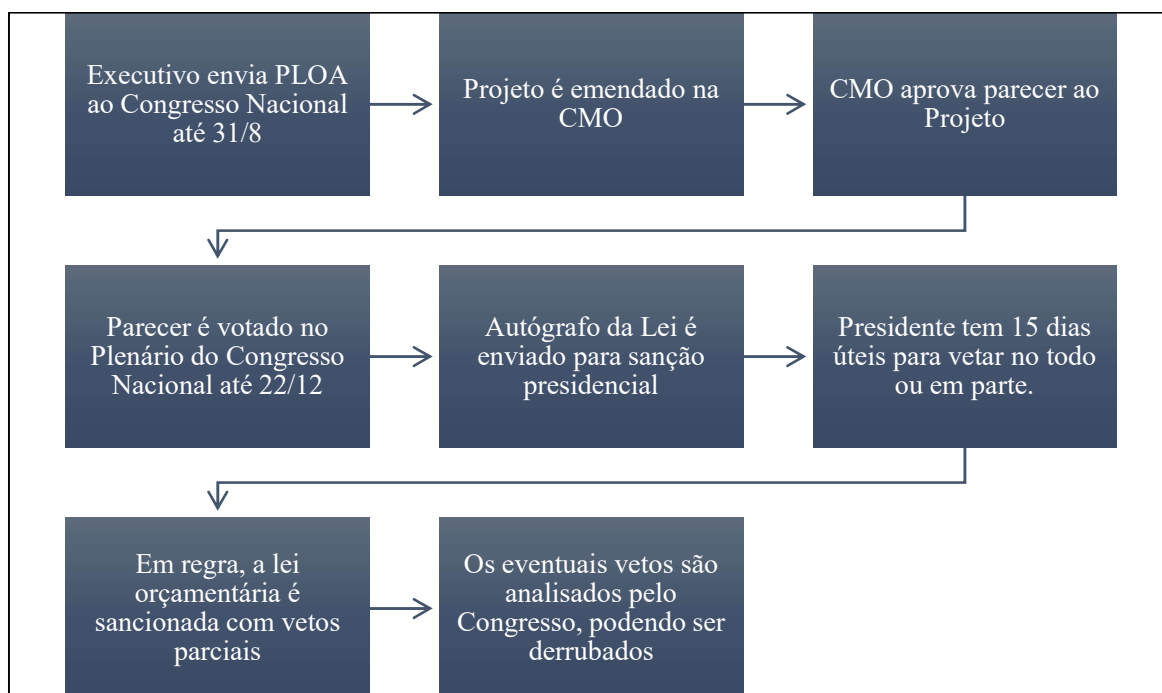
Esse arranjo institucional também se evidencia no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual, instrumento que fixa a receita e estima a despesa para o exercício financeiro. Ao Poder Executivo compete a consolidação das propostas orçamentárias dos diferentes órgãos e Poderes, inclusive do Judiciário e do Ministério Público. No entanto, ao Poder Legislativo cabe a inserção de demandas por meio de emendas parlamentares, geralmente orientadas por interesses regionais e setoriais. Enquanto o Executivo adota, majoritariamente, uma lógica de alocação nacionalizada e setorializada, o Legislativo tende a privilegiar uma distribuição fragmentada e regionalizada dos recursos públicos (Faria, 2023).

A análise das emendas parlamentares no contexto brasileiro revela que esse instrumento não apenas redefine o fluxo de recursos, mas também consolida uma dinâmica de governabilidade baseada na “inclusão dissipativa”, conforme diagnosticado por Rennó e Pereira Filho (2013). Os autores demonstram que a inclusão de interesses localizados e fragmentados, embora atenda às demandas de parlamentares, contribuí para a pulverização da agenda governamental e desafia a capacidade do Poder Executivo de implementar uma visão estratégica de longo prazo. Essa dinâmica reforça a tese de que a dominância orçamentária pelo

Legislativo tende a deslocar o centro de poder e decisão para o Congresso, alterando a essência do presidencialismo de coalizão.

Nesse cenário de tensionamento entre perspectivas técnicas e políticas, o processo orçamentário assume uma natureza dinâmica, permeada por consensos e dissensos (Giacomoni, 2020; Torres, 2020). Ademais, o Poder Legislativo desempenha função central no controle da execução orçamentária, notadamente por intermédio dos Tribunais de Contas (Pinto, 2017). De forma mais recente, observa-se a participação do Poder Judiciário, que tem atuado como instância de medição nos conflitos estabelecidos entre os Poderes Executivo e Legislativo (Bandeira de Mello, 2014; Silva, 2012). O processo de elaboração, discussão e aprovação do orçamento no Congresso Nacional pode ser representado conforme a Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma do Processo Orçamentário da Lei Orçamentária Anual



Fonte: Baseado em Brasil (1988; 2006).

Essas fases caracterizam o ciclo orçamentário, que se trata de um processo contínuo, dinâmico e flexível, em que são avaliados os aspectos físicos e financeiros dos programas do setor público, composto pelas seguintes etapas: elaboração/planejamento, discussão/aprovação, execução e controle/avaliação da Lei Orçamentária (Giacomoni, 2020; Torres, 2020). Essa é a forma clássica de apresentação do ciclo orçamentário, contudo, ao visualizarmos o processo completo, tem-se a noção do ciclo orçamentário ampliado.

Uma vez que o ciclo orçamentário também envolve a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, a partir da Constituição de 1988, esse ciclo se estende em oito fases, quais

sejam: 1. formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo; 2. apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo; 3. proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo; 4. apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; 5. elaboração da proposta de orçamento, pelo Executivo; 6. apreciação, adequação e autorização legislativa; 7. execução dos orçamentos aprovados; e 8. avaliação da execução e julgamento das contas (Pinto, 2017; Silva, 2012).

Tais fases são insuscetíveis de aglutinação, dado que cada uma possui ritmo próprio, finalidade distinta e periodicidade definida. Diferentemente da Lei Orçamentária Anual que possui duração de um exercício, coincidindo com o ano civil, o ciclo orçamentário não se limita ao período de um ano, pois, como vimos, envolve todas as etapas anteriores e posteriores à execução orçamentária e financeira do orçamento (Giacomoni, 2020).

Nos subtópicos seguintes será visto em primeiro lugar as fases que as despesas públicas atravessam desde a aprovação na Lei Orçamentária até sua efetiva execução. Esse entendimento é necessário para compreender o rito da execução das emendas parlamentares e sua relação com o executivo. O segundo tópico será voltado ao entendimento das emendas parlamentares e suas espécies. Ambos subtópicos serão necessários para a compreensão dos dados e informações constante do segundo tópico desse capítulo.

2.1.1 Execução da despesa pública: execução orçamentária, financeira e mecanismos de bloqueio

A despesa pública, no âmbito da administração financeira do setor público, está estruturada em estágios bem definidos, os quais devem ser rigorosamente observados para garantir a legalidade, a economicidade e a transparência no uso dos recursos públicos. De acordo com a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, os estágios da despesa são: o empenho, a liquidação e o pagamento (Brasil, 1964). Antes deles, destaca-se o planejamento, que, embora não seja parte da execução, é etapa essencial para o controle orçamentário.

O planejamento da despesa antecede sua execução e abrange a fixação dos gastos públicos por meio da Lei Orçamentária Anual, a descentralização ou movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira e os processos de licitação e contratação. Essa fase reflete o momento em que o Estado define suas prioridades e limita seus dispêndios conforme

a arrecadação estimada. Como destaca Giacomoni (2020), o planejamento orçamentário é um instrumento fundamental para a racionalização das ações governamentais, pois permite compatibilizar os objetivos estratégicos do governo com a disponibilidade de recursos.

O empenho da despesa é o ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não de condição. Nos termos do artigo 58, da Lei n.º 4.320/64, trata-se do ato formal emanado de autoridade competente que compromete parte do orçamento público com uma determinada finalidade. Igualmente, o artigo 60 veda a realização de despesa sem prévio empenho (Brasil, 1964). Após o empenho, ocorre a liquidação da despesa. Esse estágio consiste na verificação do cumprimento da obrigação assumida, mediante comprovação documental da entrega do bem ou da prestação do serviço. É nesse momento que se apura o valor exato a ser pago, a origem da obrigação e o credor, conforme o contrato, a nota de empenho e os comprovantes da execução (Brasil, 2023b).

O último estágio da despesa pública é o pagamento, que representa a quitação da obrigação previamente liquidada. Nos termos do artigo 64, da Lei n.º 4.320/64, a ordem de pagamento deve ser exarada por autoridade competente e processada pelo setor contábil. O pagamento deve ser efetuado por meio de tesourarias oficiais ou por instituições bancárias credenciadas, e só pode ocorrer após a liquidação da despesa (Brasil, 1964). Giacomoni (2020) ressalta que o pagamento representa o momento final do ciclo da despesa, em que se efetiva a saída de numerário dos cofres públicos, exigindo máximo rigor quanto à legalidade e autenticidade da despesa.

É fundamental observar que, diferentemente das receitas, que podem ocorrer sem que passem por todos os seus estágios, as despesas devem, obrigatoriamente, obedecer à sequência legal: empenho, liquidação e pagamento. Qualquer desvio dessa ordem compromete a legalidade do ato e pode acarretar responsabilização do gestor público. As emendas parlamentares não fogem à regra e devem observar todos os estágios da despesa.

Ocorre, que há mecanismo de limitação para execução da despesa pública, um deles é o decreto de programação orçamentária e financeira, cujo objetivo é compatibilizar o fluxo de entrada e saídas no caixa governamental, com a finalidade de garantir a suficiência e liquidez do governo. Desta forma, após 30 dias da aprovação da lei orçamentária anual deve ser

publicado decreto com referidas regras¹⁵. Tal previsão remonta à época da Constituição de 1988, cujo texto foi abarcado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outra forma de bloqueio, ou como normalmente conhecido, contingenciamento, está previsto na própria LRF¹⁶, que prevê que na eventualidade de frustração de despesa, cabe ao Poder Executivo e demais Poderes, realizarem o devido bloqueio/contingenciamento da dotação dos seus respectivos orçamentos, no intuito de comportar o fluxo ingressos e saídas. Além disso, a Constituição prevê em relação às emendas parlamentares que os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes¹⁷.

Assim, há diversos mecanismos à disposição do Poder Executivo para conter a execução obrigatória das emendas parlamentares. Esse tema será melhor abordado no tópico que trata da dominância orçamentária.

2.1.2 Emendas Parlamentares

A emenda parlamentar é uma proposta de alteração ao projeto de lei orçamentária que pode ser apresentada por membros do Legislativo, como deputados e senadores. Essas emendas têm o objetivo de direcionar recursos para áreas específicas, atender demandas locais ou ajustar o orçamento às necessidades de suas bases eleitorais. As emendas podem ser classificadas em diferentes tipos: as individuais, que são propostas por parlamentares de forma individual; e as

¹⁵ “Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso” (Brasil, 2000, on-line).

¹⁶ “Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (Brasil, 2000, on-line).

¹⁷ “§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022) (Vide ADI 7697) § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 100 de 2019) (Produção de efeito) (Vide) (Vide) (Vide ADI 7697)”.

“§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica” (Brasil, 2000, on-line).

de bancada, que são apresentadas por grupos de parlamentares de uma mesma região ou partido (Ribeiro, 2022).

Na etapa de discussão do projeto de lei sobre o orçamento público, uma vez recebida a proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, ela será analisada em uma comissão mista formada por deputados e senadores, seguindo um fluxo especial, distinto do fluxo aplicado às demais. É uma das poucas comissões parlamentares com previsão expressa na Constituição Federal de 1988. É nesse momento que deputados e senadores, além de analisarem e emitirem parecer sobre a proposta, irão apresentar emendas ao orçamento.

Resumidamente, são previstas as seguintes modalidades de emendas parlamentares, conforme Pontual (2023): i. Emendas Coletivas de Bancada Estadual, elaboradas de forma conjunta pelos deputados e senadores de cada unidade da federação: bancada da Paraíba, bancada de Minas Gerais, bancada de Goiás e outros; ii. Emendas Coletivas de Comissão, elaboradas pelas diversas comissões existentes na Câmara e no Senado: Comissão de Educação (Câmara), Comissão do Esporte (Câmara), Comissão de Assuntos Econômicos (Senado) e outros; e iii. Emendas Individuais, que cada parlamentar (deputados e senadores) tem direito de propor ao projeto.

De acordo com Ribeiro (2022), a impositividade das Emendas, especialmente após a Emenda Constitucional (EC) n.º 86 de 2015, conferiu a elas um caráter obrigatório, garantindo que os recursos alocados por essas emendas sejam efetivamente executados, ao contrário do que ocorria anteriormente, quando muitas vezes era contingenciadas, sendo liberadas para execução somente para negociação política. Assim, verificou-se que o cenário político brasileiro começou a se transformar e a autonomia do Poder Legislativo em relação ao orçamento que é responsabilidade do Poder Executivo foi ampliada com um impacto significativo nas relações entre os Poderes.

Observam-se diversas alterações na Constituição Federal absorveram no texto constitucional as emendas parlamentares de maior relevância: a EC n.º 86/2015 (orçamento impositivo de emendas individuais); a EC n.º 100/2019 (conferiu caráter impositivo para as emendas de bancada); a EC n.º 105/2019 (criou o tipo de transferência especial para Emendas individuais); e a EC n.º 126/2022 (aumenta o percentual da RCL destinado às Emendas parlamentares). Essas Emendas modificaram sensivelmente a relação entre o Poder Executivo e parlamento brasileiro. Faria (2023, p. 29) ao tratar do tema afirma que “Tais alterações normativas modificaram aspectos centrais da relação entre os poderes Executivo e Legislativo por meio do estabelecimento de novas regras, principalmente no que tange ao emendamento e ao processo alocativo”.

As emendas individuais são integralmente impositivas, com a exigência de que 50% de seu valor seja destinado a ações e serviços públicos de saúde, contribuindo assim para o cumprimento da aplicação mínima constitucional nessa área. Já as emendas de bancada apresentam natureza mista, possuindo uma parte impositiva e outra não impositiva. Por sua vez, as emendas de comissão são integralmente não impositivas, sendo que, conforme a Lei Complementar n.º 210/2024, metade de seus recursos deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 2024e). Conforme aponta Pinto (2022), o caráter impositivo das emendas parlamentares alterou significativamente o equilíbrio entre os Poderes, ampliando a autonomia do Legislativo na definição das prioridades orçamentárias.

As emendas individuais impositivas ao projeto de Lei Orçamentária Anual podem destinar recursos aos estados, Distrito Federal e aos municípios por meio de duas modalidades, a transferência especial ou transferência com finalidade definida. A transferência especial, ou “emenda Pix”, é exclusiva das emendas individuais e permite o repasse direto ao ente federado, sem convênio, exigindo que 70% dos recursos sejam aplicados em despesas de capital. Já na transferência com finalidade definida, os recursos seguem vinculados à programação da emenda, em áreas de competência da União. Em ambos os casos, é vedado o uso para despesas com pessoal, encargos sociais e serviço da dívida. Como observa Pinto (2022), essas emendas fortalecem o poder orçamentário do Legislativo, impactando a gestão fiscal e a autonomia federativa.

O objetivo por traz da atribuição de impositividade às emendas parlamentares era evitar ou, no mínimo, mitigar que o Poder Executivo as utilizasse como instrumento para negociação e aprovação das suas pautas no Poder Legislativo, fazendo a captura de parte do Congresso. Percebe-se, desde então, a dominância orçamentária do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo (Faria, 2023). Conforme Schiefler e Góes (2022, on-line), “[...] em 2014, o Congresso tinha poder decisório sobre apenas 4% das despesas discricionárias do governo, esse índice, com o advento da crescente utilização de Emendas parlamentares, chega a 24,57% em 2022”.

Em que pese a dominância imposta pelo Parlamento, o Executivo ainda buscava sustentar seu poder sobre a liberação das emendas, como medida para viabilizar a aprovação de projetos estratégicos do governo, como no caso, da aprovação do novo marco fiscal pela Câmara dos Deputados (Piovesan; Siqueira, 2022). Para se subtrair desse último controle do Poder Executivo, era preciso desenvolver novos instrumentos que pudessem desvincular a alocação e liberação dos recursos a programas do Executivo. Nesse sentido, ganham novos

contornos as Emendas de Relator¹⁸ e surgem as emendas individuais por meio de transferências especiais.

Ao contrário das demais formas de emendas, que estabelecem uma conexão explícita entre o autor da emenda e o beneficiário dos gastos, permitindo uma rastreabilidade clara da origem e do destino do dinheiro utilizado, as emendas do relator funcionavam de acordo com uma lógica de ocultação dos congressistas que solicitaram a despesa, por meio da estratégia da rubrica RP 9. De igual modo, na transferência especial, também conhecidas, como Emendas Pix, os recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiado (estados, Distrito Federal e municípios), independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere que pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira.

Em um cenário de Poder Executivo acuado, o Poder Judiciário foi instado recentemente a se manifestar por mais de uma vez para tratar acerca das emendas parlamentares ao orçamento. Os próximos tópicos irão se ater a essas ações e os julgamentos proferidos, sob uma perspectiva de diálogo entre os Poderes.

2.2 Dominância orçamentária a partir da Emenda Constitucional n.º 86/2015

A participação do Congresso Nacional no processo orçamentário não é novidade. Considerando o marco temporal desta pesquisa, já no texto original de 1988 já havia previsão de que o Parlamento seria o Poder responsável pela discussão e aprovação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), após elaboração e envio pelo Poder Executivo¹⁹. Da mesma forma, a previsão de emendas ao orçamento pelos parlamentares já constava do seu texto original, podendo recair apenas sobre anulação de despesas, excluídas nesse caso, as relativas a despesas de pessoal, serviços da dívida e transferências constitucionais (Brasil, 1988)²⁰.

¹⁸ O chamado orçamento secreto consistia na distribuição de recursos públicos por meio das emendas do Relator-Geral do Orçamento, uma modalidade já prevista regimentalmente no processo orçamentário. No entanto, o problema surgiu quando a partir de 2020 essas emendas começaram a ser divididas informalmente entre diversos parlamentares, sem qualquer transparência sobre a autoria ou a destinação final dos recursos. O termo secreto foi empregado porque não se sabia quais parlamentares estavam por trás de cada repasse, ou seja, não havia identificação pública do autor ou beneficiário da emenda, o que dificultava a fiscalização e favorecia o uso político dos recursos (Alencar, 2024).

¹⁹ “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum” (Brasil, 1988, on-line).

²⁰ “§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

Nessa conformação, cabia ao Parlamento a função precípua de controle sobre a execução orçamentária e a análise da respectiva prestação de contas do Poder Executivo. Ao Executivo, por sua vez, competia a elaboração da peça orçamentária e a implementação das políticas públicas, concentrando nacional e setorialmente a definição das prioridades governamentais. Esse arranjo institucional preservava a dominância do Executivo sobre o ciclo orçamentário, assegurando-lhe ampla margem de discricionariedade na execução das despesas e na liberação dos recursos previstos.

A partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, contudo, observa-se uma inflexão nesse modelo, com a introdução das chamadas emendas impositivas, que tornaram obrigatória a execução das programações decorrentes das emendas individuais de deputados e senadores. O movimento foi consolidado pela Emenda Constitucional n.º 86, de 2015, que incorporou tal obrigatoriedade ao texto constitucional (Brasil, 2015a), e ampliado pela EC n.º 100, de 2019, ao estender a impositividade às emendas de bancada (Brasil, 2019a). Posteriormente, novas alterações reforçaram o papel do Parlamento no processo orçamentário: a EC n.º 105, de 2019, instituiu a modalidade de transferência especial para emendas individuais (Brasil, 2019b), e a EC n.º 126, de 2022, elevou o percentual da Receita Corrente Líquida destinado às emendas parlamentares, consolidando o Legislativo como ator central na distribuição dos recursos públicos (Brasil, 2022c).

Assim, quanto à impositividade, as emendas individuais são integralmente impositivas (RP-6), ou seja, de execução obrigatória, sendo que metade dos recursos deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, o que contribui para o cumprimento do mínimo constitucional de aplicação na área. Já as emendas de bancada possuem caráter misto, com uma parte impositiva (RP-7) e outra não impositiva. Por fim, as emendas de comissão (RP-8) são totalmente não impositivas.

O Gráfico 1 demonstra o crescimento das emendas classificadas em RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9. Os dados foram extraídos do sítio “Tesouro Gerencial”, administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, tendo como critério de construção a dotação inicial²¹ consignada na Lei Orçamentária Anual no marcador de resultado primário (RP) relativo às emendas

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

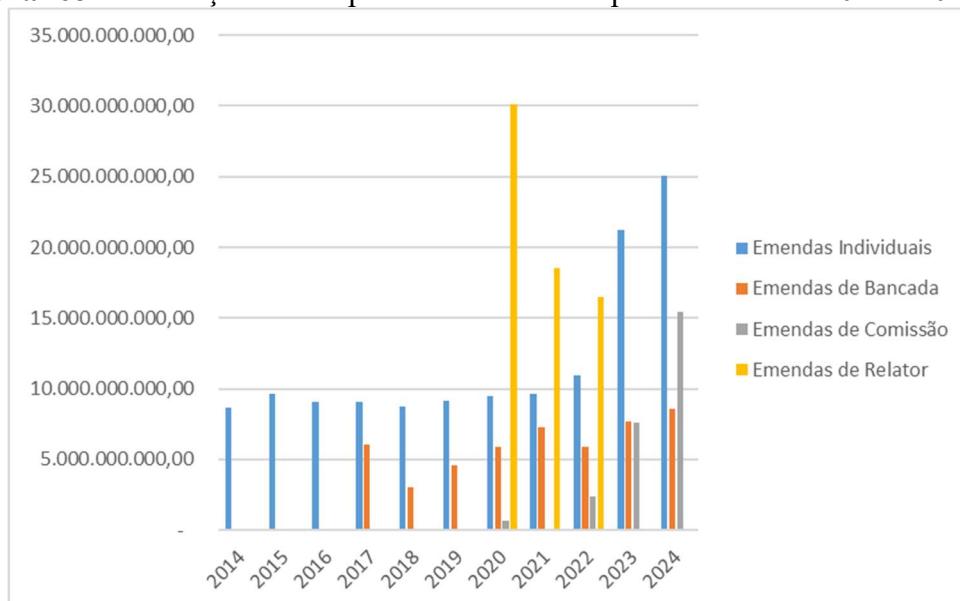
b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou [...]” (Brasil, 1988, on-line).

²¹ Considerou-se a dotação inicial, ou seja, o orçamento aprovado pelo Congresso para fins da lei orçamentária anual.

parlamentares, conforme classificação apresentada no parágrafo anterior. O recorte temporal se deteve a partir da aprovação da EC n. 86/2015.

Gráfico 1 – Dotação Inicial por ano de emendas parlamentares – 2014 a 2024²²

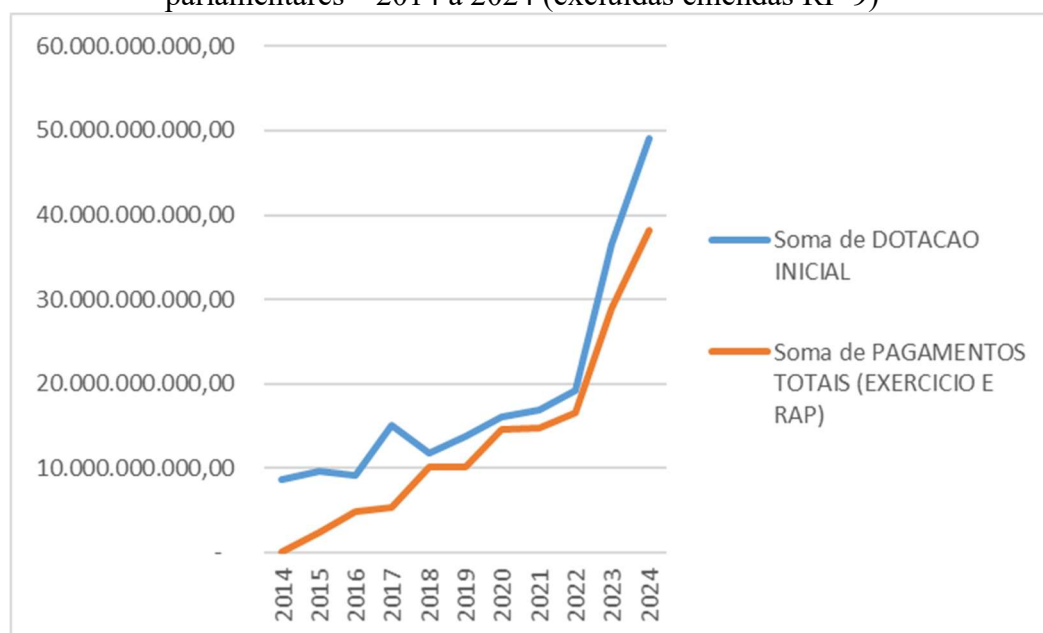


Fonte: Elaboração própria (2025).

Em que pese a constatação, já antiga, da utilização do orçamento público pelo Executivo como forma de conseguir apoio no Congresso, as alterações constitucionais que se deram nesse mecanismo nos últimos anos passaram a demonstrar um novo cenário, em que o Poder Legislativo se tornou proeminente na alocação de recursos públicos, com independência do Poder Executivo. No entanto, a impositividade estabelecida a partir da LDO 2014, conforme Gráfico 2, na alocação das emendas parlamentares no orçamento não representou necessariamente sua efetiva execução.

²² Foram somados os pagamentos do exercício aqueles decorrentes de despesas inscritas em restos a pagar das emendas individuais, de bancada, comissões e de relator.

Gráfico 2 – Dotação Atualizada x Valores pagos pelo Governo Federal por ano de emendas parlamentares – 2014 a 2024 (excluídas emendas RP-9)²³

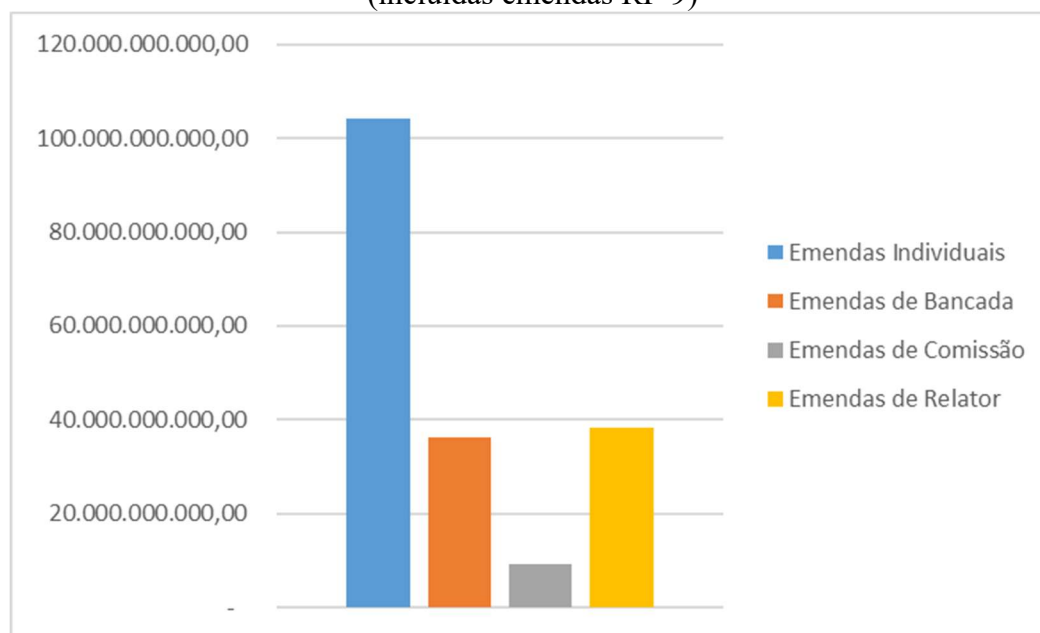


Fonte: Elaboração própria (2025).

Nos dados apresentados foram excluídas as Emendas de Relator – RP9, para fins de compreensão entre orçamento autorizado (dotação inicial mais abertura de créditos adicionais) e a efetiva execução das emendas inseridas no orçamento. O gráfico aponta o crescimento constante do montante pago de emendas parlamentares e a diferença entre os recursos alocados e os efetivamente pagos, cuja etapa depende da liberação de recursos financeiro por parte do Poder Executivo. Essa temática será abordada mais à frente. Em relação às Emendas de Relator, o Gráfico 3, inclui seu valor no montante pago entre 2014 e 2024, demonstrando que apesar de terem sido executadas em regra entre os anos de 2019 e 2022, representam o segundo maior valor despendido dentre todos os tipos de emenda no período.

²³ Foram somados os pagamentos do exercício aqueles decorrentes de despesas inscritas em restos a pagar das emendas individuais, de bancada e comissões.

Gráfico 3 – Valor total pago de 2014 a 2024 pelo Governo Federal de emendas parlamentares (incluídas emendas RP-9)



Fonte: Elaboração própria (2025).

O montante total alocado desde 2014 em emendas parlamentares, aproximadamente R\$ 200 bilhões apontam para uma ação do Parlamento de se tornar um protagonista na execução governamental, atuando em competição com o Poder Executivo. Nessa situação, a decisão do Poder Judiciário nas ADPFs 850/DF, 851/DF, 854/DF e 1.014/DF²⁴ (Brasil, 2022a) de declarar a inconstitucionalidade das emendas de relator freou, momentaneamente, um aumento ainda mais exponencial do Legislativo sobre o orçamento.

No entanto, apesar da declaração de inconstitucionalidade das Emendas de Relator, verifica-se dos dados e da análise da legislação, que o Poder Legislativo ano a ano, desde 2015, vêm aumentando sua participação na alocação de recursos governamentais, com cada vez mais independência em relação ao Poder Executivo (Santos; Gasparini, 2020).

Apesar da presença crescente do orçamento parlamentar, demonstrado acima, Poder Executivo continuou a exercer controle sobre o processo, condicionando a liberação financeira das emendas, mesmo quando de execução obrigatória. Durante a tramitação da PEC que resultou na EC n.º 86/2015, o Relator, Deputado Edio Lopes, em parecer na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criticou essa prática com base na experiência da LDO de 2014, que já previa execução mínima obrigatória das emendas individuais. Segundo destacou, o

²⁴ A decisão tomada no âmbito dessas ADPFs envolveram a regularidade da utilização das emendas de relator.-RP-9. Os detalhes dessas decisões serão estudados com detalhes no tópico 2.3.

Executivo, sob o pretexto de regulamentar prazos, acabou por contrariar os objetivos da reforma, uma vez que “a centralização imposta ao processo de execução das emendas, bem como a forma como os prazos foram interpretados e a rigidez dos procedimentos estabelecidos, tem causado dificuldades para que a execução ocorra de forma mais fluida” (Brasil, 2013).

Desta forma, como maneira de aperfeiçoar o estudo e compreender se haveriam critérios técnicos para liberação financeira das emendas pelo Poder Executivo, por meio de consultas pela Lei de Acesso à Informação, foram feitas consultas: à Secretaria de Relações Institucionais (SRI) (Processo n.º 00137.015229/2023-06); Casa Civil (Processo n.º 00137.015228/2023-53); e ao Ministério da Fazenda (Processo n.º 03002.000661/2023-16), conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Consultas ao Poder Executivo em relação à liberação de Emendas Parlamentares

PROCESSO N.º	ÓRGÃO	TRECHO EXTRAÍDO DA RESPOSTA FINAL	ESPECIFICAÇÃO DECISÃO
00137.015229/2023-06²⁵	Secretaria de Relações Institucionais	“solicitamos que entre com novo pedido junto ao Senado Federal e Câmara Federal, para solicitar a informação requerida”.	Pedido desproporcional ou desarrazoado
00137.015228/2023-53	Casa Civil	“solicitamos que entre com novo pedido junto ao Senado Federal e Câmara Federal, para solicitar a informação requerida”.	Pedido desproporcional ou desarrazoado
03002.000661/2023-16	Ministério da Fazenda	“Sendo assim, orientamos que o seu pedido seja encaminhado diretamente ao órgão responsável pelo assunto, qual seja, o Congresso Nacional, visto que não é possível encaminhá-lo pelo Fala.BR”.	Órgão não tem competência para responder sobre o assunto

Fonte: Elaboração própria (2025).

Em todas as repostas, os órgãos responderam alegando que como se tratavam de emendas orçamentárias de autoria de parlamentares, o pedido deveria ser formulado ao Poder Legislativo. A despeito das respostas finais, houve um pronunciamento intermediário no pedido realizado ao Ministério da Fazenda, inicialmente destinado ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG), que apontou a competência da SRI para autorização da liberação

²⁵ Dados de pesquisa oriundos do Portal da LAI (<https://falabr.cgu.gov.br/web/home>).

financeira de emendas parlamentares, conforme o artigo 4º do Decreto n.º 11.415, de 16 de fevereiro de 2023²⁶ (Brasil, 2023a), sendo encaminhada a consulta ao Ministério da Fazenda²⁷.

A partir desse dado, foi feita nova consulta à SRI (Processo 00137.016696/2023-45), consultando especificamente sobre as liberações de emendas sobre as diretrizes do o art. 4º, do Decreto n.º 11.415, de 16 de fevereiro de 2023. Abaixo segue transcrição da resposta para fins de apresentarmos as considerações pertinentes:

Prezado(a) Cidadão(ã),
Em atenção ao pedido de acesso à informação, registrado sob o NUP 00137.016696/2023-45, encaminhamos Link: <https://drive.presidencia.gov.br/public/092345>, que consta os anexos, com a informação solicitada.
Cumpramos esclarecer que compete à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), conforme o art. 4º, do Decreto nº 11.415/2023, a autorização de liberação de recursos financeiros para os pagamentos relativos a emendas individuais (RP 6), de bancadas (RP 7) e de comissões (RP 8).
Essa autorização é formalizada por meio de ofícios encaminhados à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), nos quais são informados valores por órgão superior e por vinculação de resultado primário conforme os códigos do SIAFI e considerando os limites financeiros mensais estabelecidos no Decreto de programação orçamentária e financeira.
Importante destacar que essa liberação não está vinculada a identificações de emendas específicas ou de seus respectivos autores. Os correspondentes ofícios seguem em anexo. (Grifo nosso)

Os anexos apresentados, como descrito na resposta, não evidenciam parlamentares, partidos ou demais detalhes. Restringem-se a solicitar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que faça a liberação de recursos financeiros, agrupados por Ministérios, conforme Figura 2.

²⁶ O presente normativo estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2023. De acordo com o art. 4º citado, cabe a SRI autorizar a liberação de recursos financeiros para pagamentos de emendas parlamentares.

²⁷ O trecho da resposta foi extraído da resposta final do órgão, no entanto, anteriormente, em resposta intermediária, o órgão assim se pronunciou: “Senhor (a), O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do planejamento e Orçamento agradece o seu contato. Consultamos a SOF, que esclareceu que se trata da questão da liberação financeira de emendas parlamentares, de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, com a autorização da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, conforme o artigo 4º do Decreto n.º 11.415, de 16 de fevereiro de 2023. Com isso, comunicamos o encaminhamento automático do seu pedido ao Ministério da Fazenda, por meio da plataforma Fala.BR, já que o assunto em questão está relacionado às competências daquele órgão. Atenciosamente, Ministério do planejamento e Orçamento (MPO)”.

Figura 2 - Ofício da Secretaria de Relações Institucionais à STN para liberação de recursos financeiros de emendas impositivas



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Relações Institucionais
Secretaria Especial de Acompanhamento Governamental

OFÍCIO Nº 27/2023/CGAFI/DEO/SEAG/SRI/PR

Brasília-DF, 19 de setembro de 2023.

Ao Senhor

ROGÉRIO CERON
Secretário do Tesouro Nacional
Esplanada dos Ministérios - Bloco "P", 2º Andar
CEP 70.048-900 - Brasília DF
gab.df.stn@tesouro.gov.br
gabinete@tesouro.gov.br
genef.cofin.df.stn@tesouro.gov.br
genef.cofin@tesouro.gov.br
gepla.cofin@tesouro.gov.br
gepla.cofin.df.stn@tesouro.gov.br
genef.cgtes@tesouro.gov.br

Assunto: **Liberação de recursos financeiros de emenda impositiva**

Senhor Secretário,

1. Em cumprimento ao disposto art. 4º do Decreto nº 11.415, de 16 de fevereiro de 2023 - Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) e suas alterações, solicitamos a liberação de recursos financeiros no montante de **R\$ 1.111.849.588,43** (um bilhão, cento e onze milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, quinhentos e oitenta e oito reais e quarenta e três centavos), visando atender às demandas em favor dos Órgãos e na forma distribuída a seguir:

ÓRGÃO	VINCULAÇÃO		TOTAL
	405	408	
20000 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	597.943,06	-	597.943,06
24000 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	1.455.193,00	486.593,00	1.941.786,00
26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	17.188.987,93	147.125,00	17.336.112,93
30000 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	2.902.206,10	190.991,74	3.093.197,84
36000 MINISTÉRIO DA SAÚDE	973.072.784,44	4.547.000,00	977.619.784,44

Valores em R\$

Fonte: Brasil (2023b, on-line).

O Decreto n.º 11.415/2023 estabeleceu a programação orçamentária e financeira para o Poder Executivo Federal para o exercício de 2023. Trata-se de decreto de publicação obrigatória, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁸, que exige que até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (Brasil, 2023a).

Como se trata de ato publicado anualmente, buscou-se a partir de que ano foi inserido no decreto de programação orçamentária e financeira a previsão expressa de que a liberação dos recursos financeiros para as emendas parlamentares deveria ser autorizada pelo Poder Executivo. Na pesquisa realizada, verificou-se que o Decreto n.º 9.276, de 02 de fevereiro de 2018, que dispunha sobre a programação de 2018, inaugurou a fixação expressa dessas

²⁸ Mais do que uma exigência legal, o decreto de programação orçamentária e financeira é um instrumento fundamental na forma como se dará a execução das despesas previstas na lei orçamentária anual, pois é esse decreto que compatibiliza o fluxo de ingressos das receitas com as saídas de caixa.

diretrizes. No quadro abaixo é possível observar os decretos e como o texto foi evoluindo, sendo mantido até o Decreto n.º 11.927, de 22 de fevereiro de 2024 (programação orçamentária e financeira para 2024), visualizado no Quadro 5.

Quadro 5 - Decretos de programação orçamentária e financeira contendo expressamente previsão de pedido ou autorização para liberação de recursos financeiros

DECRETO	DISPOSITIVO
Decreto n.º 9.276, de 2 de fevereiro de 2018 (Brasil, 2018)	Art. 4º As liberações de recursos financeiros, pelo órgão central de programação financeira, para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais de que trata a Seção X do Capítulo IV da Lei nº 13.473, de 2017, serão solicitadas pela Secretaria de Governo da Presidência da República, respeitados os limites estabelecidos no Anexo V e, ainda, o disposto no § 18 do art. 166 da Constituição.
Decreto n.º 9.711, de 15 de fevereiro de 2019 (Brasil, 2019c)	Art. 4º As liberações de recursos financeiros, pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual de que trata a Seção X do Capítulo IV da Lei nº 13.707, de 2018, serão solicitadas pela Secretaria de Governo da Presidência da República, respeitados os limites estabelecidos no Anexo V e, ainda, o disposto no § 19 do art. 166 da Constituição e no art. 68 da Lei nº 13.707, de 2018, respectivamente.
Decreto n.º 10.249, de 19 de fevereiro de 2020 (Brasil, 2020a)	Art. 5º As liberações de recursos financeiros, pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual de que trata a Seção X do Capítulo IV da Lei nº 13.898, de 2019, serão solicitadas pela Secretaria de Governo da Presidência da República, respeitados os cronogramas estabelecidos no Anexo VII a este Decreto e, ainda, o disposto no § 19 do art. 166 da Constituição e no art. 68 da Lei nº 13.898, de 2019, respectivamente.
Decreto n.º 10.699, de 14 de maio de 2021 (Brasil, 2021c)	Art. 5º As liberações de recursos financeiros, pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual de que tratam as Subseções III e IV da Seção X do Capítulo IV da Lei nº 14.116, de 2020, serão solicitadas pela Secretaria de Governo da Presidência da República, respeitados os cronogramas estabelecidos no Anexo VIII a este Decreto e, ainda, o disposto na referida Seção.
Decreto n.º 10.961, de 11 de fevereiro de 2022 (Brasil, 2022b)	Art. 5º As liberações de recursos financeiros, pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual de que tratam as Subseções III e IV da Seção X do Capítulo IV da Lei nº 14.194, de 2021, serão autorizadas pela Secretaria de Governo da Presidência da República, respeitados o disposto no § 19 do art. 166 da Constituição, os cronogramas estabelecidos no Anexo VII a este Decreto e, ainda, o disposto na referida Seção.
Decreto n.º 11.415, de 16 de fevereiro de 2023 (Brasil, 2023c)	Art. 4º As liberações de recursos financeiros, pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, serão autorizadas pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, para o pagamento das seguintes despesas: I - emendas parlamentares individuais e de bancada estadual de que tratam as Subseções III e IV da Seção X do Capítulo IV da Lei nº 14.436, de 2022, de acordo com os cronogramas estabelecidos no Anexo V a este Decreto, conforme o disposto na referida Seção e observado o disposto nos § 9º a § 14 e § 16 a § 19 do art. 166 da Constituição; e

	II - Emendas parlamentares de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional de que trata o item 3 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 2022, de acordo com os cronogramas estabelecidos no Anexo VI a este Decreto.
Decreto n.º 11.927, de 22 de fevereiro de 2024 (Brasil, 2024d)	Art. 4º As liberações de recursos financeiros, pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, serão autorizadas pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, para o pagamento das seguintes despesas: I - emendas parlamentares individuais e de bancada estadual de que tratam as Subseções III e IV da Seção X do Capítulo IV da Lei nº 14.791, de 2023, de acordo com os cronogramas estabelecidos no Anexo IV, conforme o disposto na referida Seção e observado o disposto nos § 9º a § 14 e § 16 a § 19 do art. 166 da Constituição; e II - Emendas parlamentares de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional de que trata o item 3 da alínea “d” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.791, de 2023, de acordo com os valores autorizados para pagamento constantes do Anexo.

Fonte: Elaboração própria (2025).

Independente da nomenclatura - Secretaria de Governo ou Secretaria de Relações Institucionais, trata-se de órgão constante da estrutura da Presidência da República responsáveis pela interlocução com o Parlamento. Aqui fica demonstrada que a despeito da impositividade conferidas as emendas parlamentares individuais, de bancada e comissão, sua efetiva liberação (execução financeira) fica condicionada ao crivo do Poder Executivo, resguardando o poder de manejo desse poder para fins de negociação frente ao Congresso²⁹.

Diante do levantamento apresentado, realizaram-se três novas consultas em abril de 2025: uma à Secretaria de Relações Institucionais – SRI (Protocolo n.º 00137003061202540), outra à Câmara dos Deputados (Protocolo n.º 20250405000000005) e outra ao Senado Federal (Protocolo n.º 25000093181). Em todos os pedidos, requereu-se a relação completa dos documentos de liberação de recursos referentes às emendas parlamentares desde 2018, com o objetivo de verificar o grau de atendimento, as datas de execução, os partidos contemplados e os valores liberados. Busca-se, assim, compreender a dinâmica de negociação em torno da liberação das emendas parlamentares.

O Quadro 6 traz o andamento dos pedidos e a resposta apresentada. No caso da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a manifestação foi no sentido de inviabilidade de resposta, uma vez que os decretos trazerem atribuições relativas ao Poder Executivo. Já a resposta da SRI apresentou os ofícios encaminhados por essa secretaria para o Tesouro Nacional de 2018 a

²⁹ A necessidade de liberação dos recursos financeiros para execução das emendas parlamentares fica evidente principalmente a partir do decreto de programação orçamentária e financeira de 2022, que substituiu a palavra “solicitadas” por “autorizadas”.

2025. No entanto, quanto aos documentos que originaram essa demanda, a SRI se pronunciou afirmando que a liberação não depende de pedidos de parlamentares sobre suas emendas. Nesse ponto, foi apresentado recurso, solicitando informações complementares. Em resposta, Secretaria de Relações Institucionais informou que a liberação das emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8) é autorizada pela própria SRI/PR, a partir de solicitações dos ministérios setoriais, e que eventuais comunicações entre parlamentares e ministérios não se inserem nas competências da Secretaria.

Quadro 6 - Consultas ao Poderes Executivo e Legislativo sobre o mecanismo de liberação de emendas parlamentares previsto no decreto de programação orçamentária e financeira

PROCESSO N.º	ÓRGÃO	ESPECIFICAÇÃO RESPOSTA
00137003061202540 ³⁰	Secretaria de Relações Institucionais	“Em atenção ao pedido de acesso à informação, registrado sob o NUP 00137.003061/2025-40, cumpre informar inicialmente que os procedimentos para a autorização de liberação de recursos financeiros não são balizados por solicitações encaminhadas pelos parlamentares relacionadas à execução de suas emendas ao orçamento. Diante do exposto, encaminhamos no link: https://drive.presidencia.gov.br/public/40451a os documentos solicitados, contendo os ofícios expedidos à Secretaria do Tesouro Nacional.” “3) Os ministérios que solicitam a liberação? R: Sim, conforme informado anteriormente, as solicitações são encaminhadas à SRI/PR pelos ministérios setoriais. 4) Se sim, há alguma comunicação entre o parlamentar e o ministério? R: Eventuais comunicações entre os parlamentares e os órgãos setoriais, não estão entre as competências deste ministério”.
2025040500000005	Câmara dos Deputados	“Os artigos dos decretos citados em sua demanda definem atribuições e orientam ações da Secretaria de Governo ou de Relações Institucionais em relação ao Sistema de Administração Financeira e aos órgãos setoriais, que compõem a estrutura do Poder Executivo, não sendo possível estabelecer uma relação direta com 'documentos' do Congresso Nacional.”
25000093181	Senado Federal	“as liberações de recursos financeiros são autorizadas pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (e órgãos correlatos em exercícios anteriores). Entendemos que as referidas liberações devem ser buscadas junto àquela Secretaria.”

Fonte: Elaboração própria (2025).

³⁰ Dados de pesquisa oriundos do Portal da LAI (<https://falabr.cgu.gov.br/web/home>).

As manifestações confirmam que o processo de liberação permanece centralizado no Executivo, revelando a persistência de um fluxo decisório concentrado, mesmo após a constitucionalização das emendas impositivas, além disso, as respostas conduzem à conclusão de que não há um instrumento formal dessa demanda junto ao Executivo por parte do Legislativo, mas nesse caso, como seria feita essa interlocução para a liberação?³¹ Percebe-se que mesmo com a autorização estando institucionalizada, os critérios para liberação das emendas não são transparentes, notadamente para atender as negociações entre Poderes no bojo do presidencialismo de coalizão (Pereira; Coêlho, 2016)³².

Dessa forma, constata-se que o processo de constitucionalização das emendas parlamentares, inaugurado pela EC n.º 86/2015 e ampliado pelas reformas subsequentes, promoveu uma realocação do poder orçamentário, conferindo ao Poder Legislativo um protagonismo inédito na definição da agenda política. Todavia, essa ampliação da autonomia parlamentar não eliminou as tensões institucionais, mas as deslocou para a esfera da execução e do controle da aplicação dos recursos. O surgimento de novos instrumentos, como as emendas de relator (RP 9) e as transferências especiais, conhecidas como emendas PIX, atraiu o Supremo Tribunal Federal para o centro da disputa. Essa nova etapa do embate entre os Poderes será analisada no tópico seguinte deste capítulo.

2.3 Embate entre Poderes: Emendas de Relator, Emendas Pix e Judiciário como Mediador/Ator

O Poder Judiciário tem como papel precípua a defesa da Constituição e suas diretrizes, mas essa posição não o torna detentor da última palavra (Mendes, 2008; Souza Neto; Sarmento, 2013), nem o afasta de outras atribuições. Nesse tópico será visto seu papel como guardião da Constitucional e como “moderador nos conflitos intra e interinstitucionais” (Abranches, 2021).

Desde 2021, ao analisar a constitucionalidade das emendas de relator, e posteriormente, a partir de 2024, ao mediar³³ e impor regras sobre as emendas sobre transferências especiais

³¹ Optou-se por aguardar a resposta da Secretaria de Relações Institucionais para nova consulta à Câmara dos Deputados, pois a partir dessa há possibilidade de um detalhamento mais específico ao Legislativo.

³² Uma das soluções apresentadas para essa falta de transparência, foi a proposta de alteração da Lei de Responsabilidade de Fiscal - LRF, conforme previsto no Projeto de Lei Complementar n.º 6/2020, que prevê a inclusão na LRF de dispositivo que obrigue a divulgação de informações detalhadas da liberação das emendas parlamentares. No entanto, como será visto, o embate acerca das emendas parlamentares ganhou um novo ator, o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2020b).

³³ No decorrer deste tópico e dos seguintes será visto que a atuação do Poder Judiciário foi além da mediação, escalando para um protagonismo que obstaculizou a tomada da agenda política pelo Poder Legislativo.

(Emendas Pix), o STF vem recorrentemente adentrando na discussão acerca dos limites do Poder Legislativo quanto à alocação de recursos por meio de emendas parlamentares ao orçamento federal. O Quadro 7 traz a cronologia dessas discussões e as posturas adotadas por cada um dos Poderes.

Quadro 7 - Cronologia das rodadas institucionais acerca das emendas parlamentares ao orçamento entre os Poderes³⁴

DATA	PODER	RODADA INSTITUCIONAL
5 de novembro de 2021	STF	A Ministra Relatora Rosa Weber determina a suspensão da execução dessas emendas de relator, exigindo transparência na distribuição dos recursos (decisão referendada pelo pleno).
25 de novembro de 2021	CN	Congresso Nacional por meio do Ato Conjunto 1/2021 implementa medidas para aumentar a transparência (Congresso Nacional, 2021b).
6 de dezembro de 2021	STF	STF decide pela retomada da execução das despesas devido ao risco de prejudicar serviços essenciais e políticas públicas. Considerou-se ainda que o Congresso adotou medidas para aumentar a transparência.
Ao longo de 2022	Poder Executivo e CN	A manutenção da execução das emendas de relator permite ao Poder Executivo a aprovação de importantes pautas ao longo de 2022 ³⁵ (ano eleitoral).
19 de dezembro de 2022	STF	No julgamento de mérito das ADPF se decide pela incompatibilidade das emendas do relator-geral do orçamento, classificadas como RP 9, com a Constituição Federal.
2022/2023	Poder Executivo e CN	Em 21 de dezembro de 2022 é aprovada a PEC da Transição (PEC 32/22), promulgada como Emenda Constitucional n 126, de 2022, que entre suas disposições aumentou o percentual emendas individuais ao projeto de lei orçamentária de 1,2% para 2,0% da RCL. Além disso, os recursos destinados às emendas de relator, considerados inconstitucionais foram redistribuídos (via Emenda de Relator e Emendas Individuais).
22 de janeiro de 2024	Poder Executivo	O presidente Luiz Inácio Lula da Silva sanciona a Lei Orçamentária Anual de 2024 com veto de R\$ 5,6 bilhões sobre o orçamento das emendas parlamentares de comissão.

³⁴ O quadro teve como inspiração o Quadro XV da Tese de Humberto Nunes Alencar (Mais informações: ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das “emendas pix” no orçamento constitucional brasileiro**. 2024. 154 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2024). No entanto, como o objeto dessa pesquisa não se desenvolve na dominância orçamentária do Legislativo, portanto, foram agregadas as decisões anteriores do STF, bem como as respostas dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo no intuito de atender ou contrapor as decisões do Supremo.

³⁵ TOMAZELLI, Idiana. Bolsonaro libera R\$ 3,5 bi em emendas de relator após manobra em despesas de ciência e cultura. **Folha de S. Paulo**, 12 set. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/bolsonaro-libera-r-35-bi-em-emendas-de-relator-apos-manobra-em-despesas-de-ciencia-e-cultura.shtml>. Acesso em: 17 mai. 2025.

9 de maio de 2024	CN	Congresso derruba vetos e eleva valor das emendas parlamentares de comissões permanentes no Orçamento de 2024.
1 de agosto de 2024	STF	O Ministro Flávio Dino no âmbito da ADI nº 7.688 DF decide diversas questões sobre as transferências especiais.
6 de agosto de 2024	PGR	A Procuradoria Geral da República - PGR entra com uma petição junto ao STF para pedir o fim das transferências especiais
8 de agosto de 2024	STF	Com base no pedido da PGR, o Ministro Flávio Dino suspende a execução das transferências especiais, com exceção nos casos relacionados a calamidades públicas e obras em andamento.
14 de agosto de 2024	STF	Ministro Flávio Dino suspende a execução das emendas impositivas após pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).
20 de agosto de 2024	Executivo, PGR, STF, CN	Após reunião de representantes de todos os poderes foi firmado um acordo de transparência, rastreabilidade e correção das com os seguintes detalhes: 1. Emendas individuais: a) Transferência especial (Emendas Pix): continuam impositivas com a necessidade de identificação antecipada do objeto, a concessão de prioridade para obras inacabadas e a prestação de contas ao TCU; b) demais: continuam impositivas, com regulação em dez dias dos critérios de impedimentos de ordem técnica após diálogo institucional entre Executivo e Legislativo. 2. Emendas de bancada estadual: serão destinadas a projetos estruturantes, vedada a individualização. 3. Emendas de comissão: serão destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, definidos de comum acordo entre Legislativo e Executivo.
26 de novembro de 2024	Poder Executivo e CN	O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sanciona a Lei Complementar nº 210, que trata da proposição e execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual, com o objetivo de assegurar transparência e eficiência na alocação de recursos e estabelecer regras para a proposição e execução das emendas por deputados e senadores.
25 de fevereiro de 2025	Poder Executivo e CN	AGU apresenta ao STF plano para melhorar transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares elaborado conjuntamente entre o Governo Federal e o Congresso Nacional, documento encaminhado à Corte antecipa pedido de informações realizado pelo ministro Flavio Dino.
03 de março de 2025	STF	O Supremo Tribunal Federal (STF) decide, após voto do relator, por unanimidade, homologar o plano de trabalho para aumentar a transparência e a rastreabilidade das emendas parlamentares ao Orçamento da União.
17 de março de 2025	CN	Publicada a a n.º 1/2025, do Congresso Nacional. A nova norma altera a Resolução n.º 1/2006, do Congresso Nacional, para estabelecer novas regras para a apresentação e indicação de emendas parlamentares, com

		o objetivo de aumentar a transparência e a eficiência na destinação de recursos públicos.
18 de março de 2025	STF	O ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), concede prazo de 10 dias para que a Câmara e o Senado expliquem a Resolução n.º 1/2025 do Congresso Nacional.
20 de março de 2025	Poder Executivo e CN	Aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 (PLN 26/2024) com três meses de atraso, contendo R\$ 50,4 bilhões a emendas parlamentares. O projeto aprovado traz dispositivo que impede o Executivo de cancelar emendas sem o aval do autor.
27 de junho de 2025	Poder Judiciário, Poder Executivo e CN	Audiência Pública realizada no STF sobre Emendas Parlamentares

Fonte: Baseado em Alencar (2024).

O Quadro 7 tem como escopo trazer uma cronologia dos fatos jurídicos e políticos que se desenrolaram desde 2019, sintetizando o confronto que se deflagrou a partir desse momento. Nos próximos dois subtópicos, será feita uma análise detalhada que permita não apenas uma visão geral, mas também um aprofundamento das motivações implícitas e explícitas nos diversos acontecimentos relatados.

2.3.1 Emendas de Relator e o Suposto Recuo do Poder Legislativo

Como capítulo inicial desse enredo, em 2021 são ajuizadas no STF por alguns partidos políticos as Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais – ADPF 850/DF (Cidadania), ADPF 851/DF (PSB), ADPF 854/DF (PSOL) e ADPF 1.014/DF³⁶ (PV) (Brasil, 2022a), que solicitavam a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator, também conhecida como orçamento secreto. Os autores da ação argumentavam que a prática das emendas de relator violava os princípios constitucionais da administração pública e das finanças públicas, uma vez que essas verbas orçamentárias seriam utilizadas para negociar apoio político de parlamentares. As destinações pelos parlamentares a suas bases eleitorais e outros interesses eram feitas por mecanismos informais (e-mails, ofícios e outros), não havendo registros formais, e que permitia, através da relação entre relator e Executivo, a cooptação dos congressistas (Brasil, 2021b).

³⁶ No caso da ADPF n.º 1.014, seu ajuizamento foi realizado em setembro de 2022.

Quadro 8 - Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais – ADPF - Emendas de Relator

Ação (ADPF)	Autor(es)/ Partidos Proponentes	Pedido / Objeto central da ação
ADPF 850/DF	Cidadania	Declaração de inconstitucionalidade das “emendas de relator” (RP-9), por violação aos princípios da transparência, da moralidade, da publicidade e da legalidade orçamentária.
ADPF 851/DF	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	Mesmo objeto da ADPF 850: invalidar as emendas de relator como mecanismo de inclusão de despesas sem controle e sem identificação de parlamentares beneficiados.
ADPF 854/DF	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	Inconstitucionalidade das emendas de relator (RP-9), buscando transparência, rastreabilidade dos gastos e fim da “caixa-preta” orçamentária.
ADPF 1014/DF	Partido Verde (PV)	Igual aos demais: questionamento da constitucionalidade do mecanismo de emendas de relator, por afrontar os princípios orçamentários e republicanos.

Fonte: Elaboração própria (2025).

A Ministra Relatora do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministra Rosa Weber, determinou inicialmente em 05 de novembro de 2021 a suspensão da execução dessas emendas, exigindo transparência na distribuição dos recursos (decisão referendada pelo pleno). No entanto, posteriormente, liberou a execução das emendas do orçamento de 2021 (em 06 de dezembro de 2021) devido ao risco de prejuízo aos serviços essenciais e às políticas públicas. O STF referendou a decisão da Ministra, permitindo a continuidade das emendas do relator ao orçamento (Brasil, 2021a).

A nova decisão da Ministra de retomar a execução das despesas devido ao risco de prejudicar serviços essenciais e políticas públicas, considerou ainda que o Congresso havia adotado medidas para aumentar a transparência (o Ato Conjunto 1/2021 implementou sistemas mais eficientes para essa finalidade³⁷). Ainda, na decisão, determinou-se a imposição de mais

³⁷ CF - Art. 3º A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização acompanhará a execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 constantes da Lei Orçamentária Anual de 2021 e adotará as providências necessárias para assegurar ampla publicidade e transparência em relação a cada emenda indicada pelo Relator-Geral, mediante:

I - disponibilização de relatórios atualizados periodicamente com a execução orçamentária por emenda de Relator-Geral, contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos, conforme Anexo II. (Brasil, 1988).

regras para garantir maior publicidade e transparência a essa forma de gasto³⁸. Essa decisão cautelar, inclusive, perdura não apenas para o exercício de 2021, mas durante o exercício de 2022, o que permitiu ao Poder Executivo a aprovação de importantes pautas ao longo de 2022³⁹ (ano eleitoral) (Brasil, 2022b).

No supracitado Ato Conjunto, foram estabelecidas medidas para garantir transparência na execução das despesas classificadas como RP 9 (emendas de relator) nas leis orçamentárias de 2020 e 2021, cujo detalhamento seria publicado nos diários oficiais do Congresso Nacional. Ainda, de acordo com a norma em apreço, a Comissão Mista de Orçamento fiscalizaria a execução das emendas de relator, com a divulgação periódica de relatórios com informações sobre beneficiários, valores e instrumentos jurídicos. Foi previsto também a consulta acerca da execução orçamentária das emendas de relator na Plataforma Mais Brasil (Brasil, 2021b).

Somente em 19 de dezembro de 2022 foi realizado o julgamento de mérito das ADPF, em que se decide pela incompatibilidade das emendas do relator-geral do orçamento, classificadas como RP 9, com a Constituição Federal. De acordo com a decisão, essas emendas operavam de forma anônima, sem identificação dos proponentes, o que iria contra os princípios da transparência e da separação dos poderes. O Plenário do STF considerou procedentes os pedidos apresentados, declarando a incompatibilidade das práticas orçamentárias do “esquema do orçamento secreto” e a inconstitucionalidade de dispositivos relacionados. Além disso, foi determinada a publicação dos dados referentes às despesas realizadas com essas emendas, incluindo a identificação dos solicitantes e beneficiários⁴⁰ (Brasil, 2022a).

No julgamento das ADPF, um dos fortes argumentos repetidamente levantado pelo Ministro Luís Roberto Barroso é de que a prática do orçamento secreto iria de encontro ao princípio democrático⁴¹. Assim, deixar a cargo de apenas um membro do Congresso da alocação de mais de 21 bilhões iria contra os interesses e garantias da democracia, além de deturbar a separação dos poderes, que possuem claras atribuições no processo de elaboração e

³⁸ BRASIL. Acórdão ADPF 850/DF, ADPF 851/DF, ADPF 854/DF e ADPF 1.014/DF. Relatora Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>. Acesso em: 12 mai. 2023.

³⁹ TOMAZELLI, Idiana. Bolsonaro libera R\$ 3,5 bi em emendas de relator após manobra em despesas de ciência e cultura. **Folha de S. Paulo**, 12 set. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/bolsonaro-libera-r-35-bi-em-emendas-de-relator-apos-manobra-em-despesas-de-ciencia-e-cultura.shtml>. Acesso em: 17 mai. 2025.

⁴⁰ BRASIL. Acórdão ADPF 850/DF, ADPF 851/DF, ADPF 854/DF e ADPF 1.014/DF. Relatora Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>. Acesso em: 12 mai. 2023.

⁴¹ BRASIL. Acórdão ADPF 850/DF, ADPF 851/DF, ADPF 854/DF e ADPF 1.014/DF. Relatora Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>. Acesso em: 12 mai. 2023.

discussão do orçamento. Ainda, a falta de transparência existente na destinação desses recursos é outro ponto que não se adequa ao regime democrático (Brasil, 2022a).

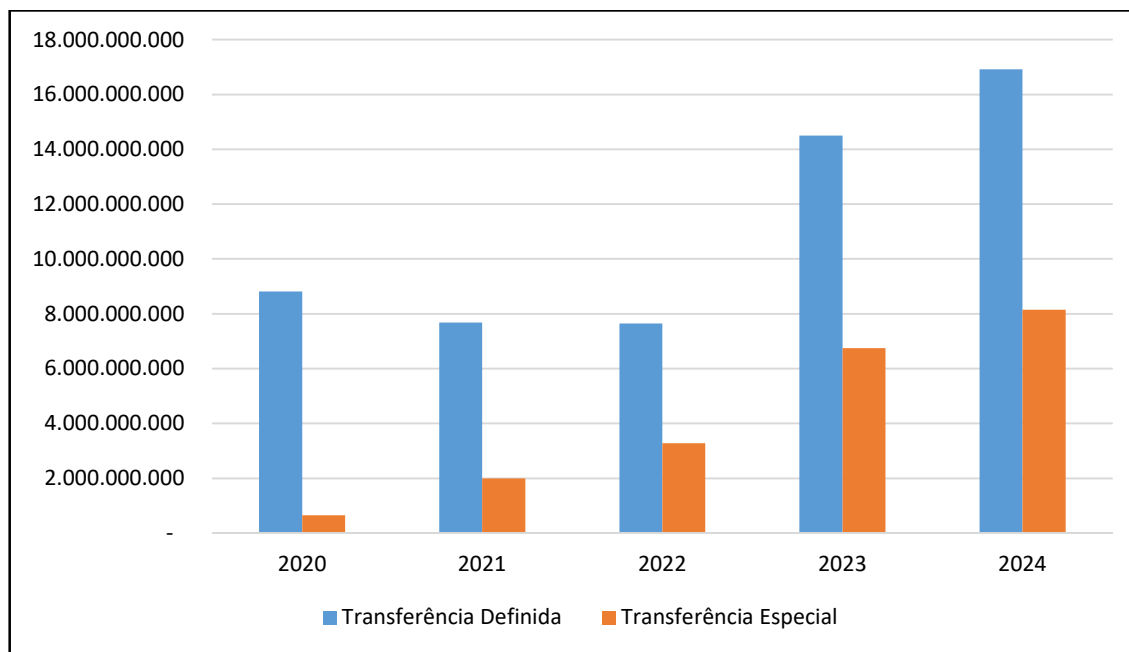
Não se deve menosprezar a importância de regras de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares. No entanto, como pontuou Faria (2023, p. 397), ainda se debruçando sobre a decisão do STF sobre as emendas de relator, o pano de fundo para as decisões do Supremo tinha motivações mais profundas, ligadas ao embate entre Executivo e Legislativo pela dominância orçamentária, cuja decisão do STF não foi capaz de reverter, pois mantidos as “impositividade das emendas parlamentares, controle da execução orçamentária e do remanejamento por intermédio de classificadores de resultado primário e indicação de beneficiários”.

Eis que, ainda no exercício de 2022, em dezembro, já na eminência da entrada do terceiro mandato do governo Lula, é aprovada a PEC da Transição, promulgada como a Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022 (Brasil, 2022c). Que entre suas disposições trazia o aumento das emendas individuais sobre o orçamento de 1,2% para 2,0% da RCL. Além disso, os recursos relativos às emendas do relator geral ao orçamento, consideradas inconstitucionais pelo Supremo, foram redistribuídas entre o relator-geral e demais emendas individuais (Piovesan; Siqueira, 2022).

Essas novas regras já começam a valer para a Lei Orçamentária de 2023, aprovada em 17 de janeiro de 2023. Percebe-se que a suposta derrota sofrida pelo Congresso, com a declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto, foi contornada pelos parlamentares. Na Lei Orçamentária de 2024, sancionada com veto de R\$ 5,6 bilhões sobre o orçamento das emendas parlamentares de comissão, o Poder Executivo arcaria com nova derrota, com a derrubada do veto presidencial e restabelecimento das emendas, que atingiram um montante de R\$ 52 bilhões (Mugnatto, 2024).

Embora esta tese enfoque a imposição do Legislativo sobre o Executivo, tal debate está ligado à responsabilização e transparência do Parlamento no manejo das emendas parlamentares, tema que será aprofundado no capítulo seguinte. Para reduzir a influência do Executivo, que ainda tenta controlar a liberação financeira das emendas conforme o decreto de programação, o Legislativo recorre a mecanismos próprios. Entre eles destacam-se as emendas de relator, declaradas inconstitucionais pelo STF, e as transferências especiais, conhecidas como Emendas Pix, cujo volume cresceu significativamente após a invalidação das emendas de relator, passando de aproximadamente R\$ 650 milhões para R\$ 8 bilhões em 2024, conforme o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Dotação Inicial das Emendas Individuais por tipo de classificação – 2020 a 2024⁴²



Fonte: Elaboração própria (2025).

A partir desse momento, percebe-se um papel do Poder Judiciário como mantenedor do equilíbrio dos Poderes, como será visto nas decisões que se seguem. Desse modo, para as Emendas de Relator, o STF apresentou postura conciliatória, inclusive recuando quanto à suspensão da execução das emendas em ano eleitoral. Já para as Emendas Pix, o STF se apresenta com um papel mais ativo na proteção das prerrogativas do Poder Executivo, com destaque para as decisões do Ministro Flávio Dino nas ADI 7688 (Brasil, 2024a) ADI 7695 (Brasil, 2024b) ADI 7697 (Brasil, 2024c) e ADPF 854 (Brasil, 2022a).

⁴² O Gráfico foi construído a partir de dados extraídos do sistema Tesouro Gerencial (<https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/>), selecionando apenas o Resultado Primário RP6, relativo às emendas individuais. O período foi determinado após a emenda constitucional que instituiu as emendas individuais com transferência especial (2019). A classificação entre transferência especial e definida considerou a ação orçamentária, sendo que a Ação 0EC2 é exclusiva para as emendas individuais por transferência especial.

2.3.2 Emendas PIX e Ofensiva contra as Emendas Impositivas

A decisão, que marca o início do protagonismo do Judiciário, foi a medida cautelar monocrática adotada pelo relator nos autos da ADI 7688⁴³, em 01 de agosto de 2024. A ação foi ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) contra o Congresso Nacional e o Presidente da República, contestando a constitucionalidade do artigo 1º da Emenda Constitucional n.º 105/2019, que criou as transferências especiais, popularmente chamadas de “Emendas Pix”, alegando violação aos princípios de publicidade, moralidade e eficiência na administração pública. O Ministro Relator, Flávio Dino, concedeu parcialmente a medida cautelar, determinando que, a partir de então, as transferências especiais sejam efetuadas somente com o rígido cumprimento dos requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade (Brasil, 2024a).

O Ministro Flávio Dino destacou a separação de Poderes como um tema central e relevante na ADI, reforçando que a compatibilidade da Lei Orçamentária com as normas constitucionais, especialmente a independência e harmonia entre os poderes, é fundamental para o Estado brasileiro. Na decisão cautelar, embora não use explicitamente o termo “separação de poderes”, o ministro reafirmou a competência do Poder Executivo para regulamentar as transferências especiais ou “Emendas Pix”, determinando que tais transferências só sejam realizadas se cumprirem os requisitos de transparência e rastreabilidade previstos na Constituição, conforme a regulamentação administrativa de atribuição do Executivo (Brasil, 2024a).

Em 06 de agosto de 2024, a Procuradoria-Geral da República propõe a ADI 7695 contra dispositivos da Emenda Constitucional n.º 105/2019 que regulam as transferências especiais ou “Emendas Pix”. A PGR alegou que esses dispositivos violavam princípios constitucionais, como o republicano, a separação de poderes, e os deveres de transparência e fiscalização do Tribunal de Contas da União, além de dificultar o acesso às informações fiscais e contábeis. O Ministro Flávio Dino, em parte, acolheu o pedido, destacando a insuficiência dos mecanismos de transparência e rastreabilidade e alertando para o risco de transformação dos parlamentares em ordenadores de despesas, o que seria inconstitucional. Ele reafirmou que a execução das Emendas Pix deve cumprir os requisitos de transparência e rastreabilidade previstos na Constituição. No entanto, permitiu a continuidade da execução em casos limitados, como obras

⁴³ A liminar foi referendada por unanimidade em votação do Plenário Virtual.

já em andamento ou durante calamidades públicas reconhecidas, desde que atendam a condições específicas de transparência (Brasil, 2024b).

Ao analisar a controvérsia, o Relator destacou que o repasse direto de recursos ameaça a separação de Poderes, princípio que constitui limite material expresso ao poder de reforma (art. 60, § 4º, III, da Constituição). Advertiu, ainda, que as chamadas “Emendas Pix” deturpam a lógica da divisão funcional entre Legislativo e Executivo, na medida em que “convertem cada parlamentar, individualmente, em figura semelhante a um ordenador de despesas, atribuição típica do Poder Executivo”, o que resulta em grave desequilíbrio institucional (Brasil, 2024b).

Em 14 de agosto de 2024, o STF alarga seu entendimento, ao determinar a suspensão de todas as emendas impositivas ao orçamento, nos autos da ADI 7697 (Brasil, 2024c). Na referida ação, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), foi concedida cautelar, conferindo interpretação conforme à Constituição para afastar a ideia de impositividade absoluta, estabelecendo que a execução das emendas deve observar, sob responsabilidade do Executivo, a verificação motivada e transparente de requisitos técnicos vinculados à eficiência, ao planejamento e à rastreabilidade da despesa (Brasil, 2024c).

Ora, se a questão da dominância orçamentária e sobreposição de Poderes já ficava implicitamente presente nas decisões anteriores, fica expressa no julgamento da ADI 7697. A decisão não se limita a suspender aquelas emendas que teriam vício por conta da falta de transparência, mas todas aquelas de caráter impositivo. Aqui se incluem, por exemplo, emendas realizadas por meio de convênio e instrumentos congêneres, ou seja, que atenderiam regras de rastreabilidade. Portanto, revisitando a dominância orçamentária e seus desdobramentos quanto ao relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo; fato defendido nesta tese e anteriormente já defendido por Faria (2023).

Em consonância com a tese aqui apresentada, o relator enfatiza a relação entre orçamento e distribuição de Poderes, alertando acerca da conformação de uma nova forma de governo, centrada no Parlamento. De acordo com este, a impositividade das emendas configuraria grave anomalia no sistema presidencialista ao permitir a convivência com a figura de “parlamentares que ordenam despesas discricionárias como se autoridades administrativas fossem”, cujo “equivocado desenho prático das emendas impositivas” gerou a “parlamentarização” das despesas públicas sem que exista um sistema de responsabilidade⁴⁴ política e administrativa próprio do parlamentarismo (Brasil, 2024c).

⁴⁴ O tema da responsabilidade, intrínseco ao sistema parlamentarista e semipresidencialista, será abordado em outro tópico deste trabalho.

Em resposta ao bloqueio realizado pelo Judiciário, os Poderes se reúnem em agosto para buscar um consenso para o assunto, com a finalidade de retomar a execução das emendas parlamentares, consideradas pelos membros do Legislativo como prerrogativa desse Poder. Neste sentido, Rodrigo Pacheco, Presidente do Senado, afirmou que as emendas parlamentares são legítimas e devem seguir critérios de transparência e eficiência. Além disso, defendeu que o “Orçamento não pertence exclusivamente ao Poder Executivo, ele pertence ao Brasil e é feito tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo”. Ficou acordado que as Emendas Pix priorizarão obras inacabadas, as individuais e de bancada seguirão regras técnicas e estruturantes, e as de comissão atenderão projetos nacionais ou regionais. Também foi definido que o crescimento das emendas deve acompanhar o das despesas discricionárias, o que exigirá PEC, e que o acordo deve viabilizar a liberação das emendas suspensas pelo STF (Senado Notícias, 2024, on-line).

Com o intuito de viabilizar o acordo realizado, é aprovada e sancionada a Lei Complementar n.º 210, de 25 de novembro de 2024, de autoria do Poder Legislativo. A norma detalha diretrizes específicas para as emendas de bancada estadual, exigindo que os recursos sejam destinados a projetos e ações estruturantes para a unidade da Federação, e lista as políticas públicas consideradas prioritárias. Além disso, a Lei define o rito e as condições para as emendas de comissão, que devem focar em ações de interesse nacional ou regional, e aborda as emendas individuais, incluindo as regras para transferências especiais e a preferência por obras inacabadas. O texto também estabelece um rol exaustivo de impedimentos de ordem técnica que podem barrar a execução das emendas e impõe um limite de crescimento para o valor total das emendas parlamentares, visando à responsabilidade fiscal (Brasil, 2024e).

Comparando o texto da lei complementar aprovada com as regras estabelecidas, em sede liminar, nas ADI 7688, 7695 e 7697, percebe-se que a lei incorporou diversas exigências de transparência e rastreabilidade fixadas pelo STF, como a obrigatoriedade de plano de trabalho, definição de objeto e utilização de contas específicas no Transferegov.br. Contudo, ainda persistem dispositivos que buscam mitigar a intervenção do Executivo e a manutenção do caráter impositivo das emendas ao orçamento. Assim, a norma, ao restringir os impedimentos técnicos a um rol exclusivo e vedar a criação de regras específicas para emendas, limita o espaço de atuação do Executivo na análise de mérito e eficiência.

Nos autos da ADPF 854, agora sob relatoria do Ministro Flávio Dino, por prevenção, o Pleno do STF apresenta decisão em 04 de dezembro de 2024, convalidando as regras trazidas nos julgamentos cautelares das ADI 7688, 7695 e 7697, além da manutenção da vedação do “orçamento secreto” e controles adicionais sobre restos a pagar relativos às emendas de relator.

Apesar da liberação das emendas individuais e de bancadas, essa é condicionada ao preenchimento de pré-requisitos (Brasil, 2022a).

Em março de 2025, o STF homologa por unanimidade o plano de trabalho conjunto do Congresso e do Executivo para viabilizar a execução das emendas parlamentares. Ficou estabelecido que emendas de comissão e de bancada só podem ser executadas com atas publicadas no Portal da Transparência, identificando autores ou apoiadores. A execução das emendas de 2025 e anteriores foi autorizada, salvo nos casos de impedimentos técnicos, auditorias da CGU, irregularidades em recursos da saúde, ausência de plano de trabalho nas Emendas Pix, falta de atas de aprovação ou decisão judicial. A Corte manteve auditorias do TCU/CGU, preservou o trâmite das ADIs 7688, 7695 e 7697 e fixou prazo até 30 de maio de 2025 para atualização do cumprimento do plano (Brasil, 2022a).

Verifica-se, a partir desse momento, que apesar de levantada a suspensão geral, se inicia uma ampla e rigorosa fiscalização sobre as emendas parlamentares sob tutela do Poder Judiciário, culminando, por exemplo, no bloqueio de 1.283 emendas parlamentares para a saúde (Mendes, 2025), determinação de inspeção pela CGU no uso de R\$ 469 milhões em emendas (Mendes, 2024), na suspensão de repasse de Emendas Pix a nove municípios (Pires, 2025), entre outras medidas, que fixaram obstáculos na execução das emendas parlamentares.

Em junho de 2025, no bojo das Ações de Inconstitucionalidade, o STF realizou audiência pública para discutir a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, com representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como da sociedade civil. O encontro evidenciou a insatisfação do Legislativo com a crescente interferência judicial na execução das emendas parlamentares ao orçamento. Na audiência, o Advogado-Geral da União defendeu a superação do conflito, ressaltando que a questão ultrapassa o orçamento e envolve a própria estabilidade institucional. Essa disputa chegou a atrasar a aprovação do Orçamento de 2025, que só avançou após a homologação do plano de trabalho conjunto entre os Poderes anteriormente citados. Ainda assim, a execução das emendas permanece sob vigilância da Corte, confirmando o orçamento como espaço central de tensão institucional.

A audiência pública apresentou três quesitos controvertidos que deveriam nortear a participação dos convidados⁴⁵, destaque-se aquele que inquiria acerca da “Constitucionalidade da obrigatoriedade da execução (impositividade) de emendas parlamentares individuais e de

⁴⁵ As demais questões apresentadas tratavam da compatibilidade das emendas com os princípios da eficiência, da economicidade e do planejamento; crescimento das emendas impositivas; experiências internacionais; e responsabilidade fiscal.

bancadas, em face da cláusula pétrea da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III), bem como do sistema presidencialista (art. 76 da CF) ” (Brasil, 2025 - online). Percebe-se que este ponto está diretamente ligado ao tema dessa tese, que reflete a interconexão entre dominância orçamentária e presidencialismo.

O Quadro 8 apresenta os convidados, representantes e sintetiza seus posicionamentos, apresentando frases marcantes da fala de cada um. Pode-se observar que dos convidados que não estavam representando uma parte dos processos na ADIs, os convidados majoritariamente tinham posição contra emendas parlamentares. Essa evidência aponta para a postura do STF de pender igualmente seu posicionamento no mesmo sentido.

Quadro 9 – Audiência Pública STF – Emendas Parlamentares⁴⁶

Participante	Cargo / Representação	Tipo de posição	Frase-síntese
Min. Flávio Dino	Ministro do STF, Relator das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697	Neutro-institucional	"O Supremo não pretende suprimir o instituto das emendas, mas assegurar transparência e controle."
Walfrido Warde Jr.	Advogado do PSOL	Contrário	"O Congresso não pode capturar o orçamento da República."
Rafael Valim	Advogado do PSOL	Contrário	"A impositividade das emendas é frontalmente inconstitucional."
Kátia Brembatti	Presidente da Abraji	Contrária	"Vivemos um ‘rastreie-me se for capaz’ das emendas parlamentares."
Marilda de Paula Silveira	Vice-coordenadora do Transparência Eleitoral Brasil	Crítica	"Desse jeito, não há controle algum sobre o gasto público."
Ingo Wolfgang Sarlet	Professor titular de Direito Constitucional (PUC/RS)	Contrário	"A identidade da Constituição não pode ser reescrita."
Felipe Scudeler Salto	Economista-chefe da Warren; ex-diretor da IFI	Crítico	"92% é o grau de rigidez do orçamento; as emendas ampliam essa rigidez."
Mauro Mendes	Governador de Mato Grosso; Fórum Nacional de Governadores	Crítico	"Servem muito mais a interesses eleitorais do que à sociedade."
Fernando Facury Scaff	Professor titular de Direito Financeiro (USP)	Reformista	"O problema não é a emenda em si, mas o modo como se executa e controla."
Élida Graziane Pinto	Procuradora do MPC-SP e professora da FGV	Crítica	"Vinte e cinco por cento é inviável; teria de dividir por cinco ou seis."

⁴⁶ Na audiência pública realizada no âmbito das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, os participantes apresentaram posições heterogêneas acerca das emendas parlamentares. Predominaram manifestações críticas ou contrárias, que apontaram riscos à transparência, à racionalidade orçamentária e à separação de poderes, ao passo que posições favoráveis ou reformistas defenderam a legitimidade do instituto desde que submetido a controles mais rigorosos. O relator, Min. Flávio Dino, adotou postura institucional, ressaltando que a atuação do STF não visa suprimir as emendas, mas assegurar publicidade e controle.

Hélio Martins Tollini	Economista, especialista em finanças públicas (Câmara dos Deputados)	Analítico	"As cotas de emenda e a execução impositiva são fenômenos exclusivos do Brasil."
Paula de Oliveira da Mata	Observatório da Qualidade da Lei / UFMG	Crítica	"As emendas não podem ser objeto de negociação."
Renato Ramalho	Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e DF (ANAPE)	Moderado	"Precisamos transformar o modelo de emendas em algo mais democrático."
Heleno Taveira Torres	Professor de Direito Financeiro (USP)	Reformista	"Não se trata de extinguir as emendas, mas de usá-las de forma responsável."
Paulo Bijo	Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados	Favorável	"As emendas são legítimas expressões do poder orçamentário do Parlamento."
Roberto Livianu	Promotor de Justiça (MPSP) / Instituto Não Aceito Corrupção	Crítico	"Rastreabilidade é absolutamente inegociável."
Juliana Sakai	Diretora-executiva da Transparência Brasil	Contrária	"Defendemos que as emendas PIX sejam extintas."
Guilherme France	Transparência Internacional Brasil	Crítico	"Há consequências nefastas da tomada de controle do orçamento por parlamentares sem transparência."
Gabrielle Tatith Pereira	Advogada Geral do Senado Federal	Favorável	"As emendas cumprem a função de reduzir desigualdades regionais e locais."
Carla Beatriz Portugal	Observatório do Conhecimento (UFMG)	Analítica	"Meu objetivo não é defender ou atacar, mas organizar os argumentos sobre as emendas."

Fonte: Elaboração própria (2025).

Apesar das negociações em curso, até o início de setembro de 2025, o governo Lula havia liberado apenas 17% das emendas parlamentares impositivas previstas para o ano, acumulando também atrasos no pagamento de rubricas de exercícios anteriores (Tenório, 2025). Essa situação tem gerado tensão institucional, enfraquecendo a base de apoio governista, especialmente entre os partidos de centro, cujos integrantes têm optado por não assumir cargos ou têm sido pressionados a deixá-los, agravando a crise de governabilidade. Na tentativa de reverter esse quadro, após o anúncio dos desembarques, o governo intensificou a liberação de Emendas Pix com o pagamento de R\$ 2,3 bilhões, correspondendo a um terço de todas as emendas deste tipo destinadas neste ano (Cassela, 2025).

Conclui-se que a crescente judicialização das emendas parlamentares revelou não apenas os limites de transparência e rastreabilidade exigidos pelo STF, mas também a centralidade do orçamento como campo de disputa entre Legislativo e Executivo, com o Judiciário assumindo papel ativo. Esse embate evidencia um rearranjo institucional que fragiliza os pressupostos clássicos do presidencialismo de coalizão e aponta para a necessidade

de novas leituras sobre o sistema de governo brasileiro, que serão vistas no próximo capítulo. Além disso, a posição tomada pelo STF se afastou da neutralidade, atuando em contrafluxo ao fortalecimento do Poder Judiciário, cujos efeitos irão afetar diretamente o objeto desta pesquisa, a ser apresentado igualmente no capítulo subsequente e derradeiro.

3 PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO REVISITADO E O SEMIPRESIDENCIALISMO

O presente capítulo tem por finalidade responder à pergunta de pesquisa a partir dos conceitos e dados apresentados no primeiro e segundo capítulos. Um fato que será definidor da presente análise são os parâmetros que serão estabelecidos entre Congresso e Executivo em relação às emendas impositivas, a partir das determinações e balizas impostas pelo Poder Judiciário. Nesse acordo, haverá um recuo do Poder Legislativo quanto à dominância orçamentária? Quais serão os novos arranjos institucionais que serão formados a partir dessas tratativas?

O capítulo encontra-se dividido em três tópicos. O primeiro apresenta como parte dos autores passou a compreender o sistema de governo no Brasil, tendo em vista as alterações nas relações entre Executivo e Legislativo, as novas classificações ou sugestões para a transição. O segundo tópico deste capítulo dedica-se à análise do debate acerca da adoção do semipresidencialismo no Brasil, examinando as principais propostas, argumentos e controvérsias em torno dessa alternativa institucional. Por fim, o terceiro tópico avalia as transformações a partir da Emenda Constitucional n.º 86/2015, que instituiu o orçamento impositivo, com alterações no funcionamento das instituições e consequentemente no sistema de governo brasileiro, cujo presidencialismo de coalizão passaria a não ser mais apropriado para explicar o sistema atual.

Ainda em relação ao terceiro capítulo, será apresentada uma nova conceituação do sistema brasileiro, aqui denominada como semipresidencialismo informal, expressão cunhada e defendida a partir das observações feitas ao decorrer desta tese. Será analisado igualmente os reflexos dessas relações não institucionalizadas sobre o federalismo e a responsabilidade política. Em derradeiro, como se projetaram essas novas relações, em especial a partir da intervenção do Poder Judiciário.

3.1 Tentativas de redefinição do Presidencialismo de coalizão

O conceito do presidencialismo de coalizão se consolidou nos últimos anos, desde a publicação da primeira obra de Abranches (1998) que trouxe essa designação ao presidencialismo brasileiro. Ocorre que, nos últimos anos, essa denominação deixou de ter unanimidade, a partir, em especial, das crises institucionais, novas análises buscam renomear o termo ou ainda a necessidade de mudança do sistema político. Destarte, para Silva (2024, p. 26) a manutenção desse termo “parece incompleta no esforço de explicar singularmente o caso

brasileiro, notadamente quando o presidencialismo de coalizão é colocado em xeque diante da crise política do país”. A seguir são apresentadas essas tentativas de revisitação ao modelo brasileiro.

Guimarães (2020) afirma que se observou nos últimos anos uma transição do presidencialismo de coalizão para um presidencialismo de cooptação, caracterizado pela instrumentalização do Estado para distribuição de cargos, verbas e favores em troca de apoio legislativo. Essa prática, evidenciada nos escândalos do Mensalão e da Lava Jato, revelou a consolidação de um sistema estruturado de corrupção, no qual recursos públicos foram desviados para financiar partidos e campanhas, além de promover o enriquecimento ilícito de lideranças políticas. Tal fenômeno não se resume a desvios individuais, mas expressa a degeneração sistêmica do arranjo político-institucional brasileiro, marcado por assimetrias federativas, hiperfragmentação partidária e incentivos permanentes ao clientelismo e à captura do aparelho estatal.

Já Costa Junior (2015), na tentativa de buscar correlacionar a coabitação no sistema semipresidencialista com o sistema brasileiro a partir de 2015, afirma que o presidencialismo de coalizão que vigorou desde 1946, com a perda do controle das presidências da Câmara e do Senado no segundo mandato de Dilma Rousseff, emergiu um presidencialismo de coabitação, em que o Legislativo ganhou autonomia, e a presidente manteve a chefia de Estado, mas teve esvaziado seu papel de chefe de governo, inaugurando uma nova dinâmica de poder. Percebe-se que esse momento coincide com o surgimento das emendas parlamentares estudadas ao longo deste trabalho.

Há ainda a expressão cunhada por Nobre (2024) que, em entrevista concedida ao Portal G1, tratando acerca da ampliação do poder e controle do orçamento pelo Poder Legislativo, com emendas chegando a R\$ 44,6 bilhões em 2025, destaca o desequilíbrio de forças que compromete a governabilidade; ao que ele chama de presidencialismo flex, um modelo em que o presidente governa sem maioria estável e os parlamentares votam conforme seus próprios interesses. O autor também destaca o papel do Supremo Tribunal Federal nesse arranjo e a complexidade de se reequilibrar os poderes da República.

Outra corrente de autores inclusive defende a adoção de um sistema semipresidencialista. Nesse contexto, observa-se que o presidencialismo brasileiro passou a operar sob uma lógica de hibridismo institucional, em que o Congresso assume protagonismo não apenas legislativo, mas também na definição de prioridades governamentais, rompendo com a centralidade decisória do Executivo típica do modelo presidencialista clássico (Do Amaral Júnior; Amaral, 2017). Essa não é uma posição isolada e já há movimentos concretos

que indicam o entusiasmo do Parlamento em pautar o semipresidencialismo. Esse assunto será destrinchado no tópico seguinte.

3.2 Semipresidencialismo em pauta

Como visto na Introdução dessa pesquisa e em seu Capítulo 1, a partir da constatação da crise do sistema de presidencialismo por coalizão defendida por alguns, uma das soluções que ganhou maior debate foi a figura do semipresidencialismo. Inclusive, a implantação do referido sistema foi objeto de grupo de trabalho na Câmara dos Deputados.

O grupo de trabalho, suas conclusões, as várias citações por cientistas políticos e jornalistas evidenciam que a adoção do semipresidencialismo se tornou uma das pautas atuais. A essas declarações, soma-se a do Deputado Hugo Motta ao assumir a presidência da Câmara dos Deputados, para o período de 2025 a 2026, de que “os Constituintes estabeleceram a corresponsabilidade e a coparticipação do Governo” e que “o chamado presidencialismo de coalizão, nada mais nada menos do que a locação, o aluguel, o empréstimo do poder semipresidencial do Legislativo ao Executivo” (Brasil, 2025a, on-line).

Apesar de ser um discurso de apenas um parlamentar, trata-se de seu representante, apto a esboçar a vontade de pelo menos a maioria dos deputados. Assim, percebe-se pelo discurso apoio ao semipresidencialismo e, além disso, que a Constituição de 1988 já foi construída com esse intuito. Não por acaso, alguns dias após referido pronunciamento, em 6 de fevereiro, o Deputado Luiz Carlos Hauly apresentaria Proposta de Emenda à Constituição com o objetivo de implantar o semipresidencialismo no Brasil⁴⁷ (Nobre, 2025). Contudo, antes de entrar nos aspectos envolvendo o grupo de trabalho e posteriormente a Proposta de Emenda à Constituição, será apresentado a construção do conceito de semipresidencialismo e suas características.

A definição científica do termo semipresidencialismo é datada de 1970, a partir da publicação de Maurice Duverger (1980, 1993), que apresentou o semipresidencialismo como modelo de sistema de governo autônomo e distinto do parlamentarismo e do presidencialismo. Houve outras menções ao termo, em outros momentos históricos, contudo, sua categorização e sistematização só foram efetivadas com o estudo de Duverger, que se aperfeiçoou em 1978, e apresentada ao mundo em forma de artigo em inglês em 1980⁴⁸. Segundo o autor, para

⁴⁷ Mais informações: <https://www.camara.leg.br/noticias/1131679-proposta-muda-a-constituicao-para-instituir-o-semipresidencialismo-no-brasil/>.

⁴⁸ O artigo foi apresentado no European Journal of European Research, com o nome “A new political system model: semi-presidential government”.

classificar um sistema político como semipresidencialista, são necessários três requisitos: o Presidente da República deve ser eleito; o presidente deve ter poderes significativos; e deve haver um Primeiro-Ministro e Ministros com poder executivo e governamental, que sejam responsáveis perante o parlamento. Neste ponto, destaque-se a questão da responsabilidade, aspecto que será melhor abordado nos tópicos seguintes e que é característica que reside na definição dada pelos principais autores aqui estudados.

Considerando que a definição de semipresidencialismo proposta por Maurice Duverger apresentava limitações analíticas, sobretudo em razão da heterogeneidade dos textos constitucionais e das práticas institucionais dos países enquadrados nessa categoria, a doutrina passou a desenvolver critérios mais refinados para delimitar esse modelo de sistema de governo. Nesse contexto, Sartori (1994) propôs uma abordagem complementar ao conceito, identificando cinco características essenciais desse regime: i) o chefe de Estado é eleito pelo voto popular; ii) o Poder Executivo é composto pelo Presidente (chefe de Estado) e pelo Primeiro-Ministro (chefe de Governo); iii) o presidente é independente do parlamento, mas não governa diretamente e precisa transmitir sua vontade através do governo; iv) o Primeiro-Ministro e seu gabinete são independentes do presidente; e v) a dupla autoridade do Executivo cria diferentes equilíbrios de poder.

Nota-se que ambos os modelos são compatíveis e que demonstravam significativo grau de subjetivismo do agente classificador, o que acabava por gerar relações políticas e institucionais dispares totalmente de países com o mesmo enquadramento. Como solução para esse problema, Elgie (2004) propõe um modelo objetivo, em que a classificação em semipresidencialista dependeria da expressa definição no texto constitucional de i) um presidente eleito diretamente para um mandato fixo, e (ii) um Primeiro-Ministro e um gabinete responsáveis coletivamente perante o Parlamento.

A despeito da subjetividade do modelo construído por Duverger e Sartori, há elementos que podem ser considerados objetivos. Já na análise do modelo de Elgie, o conteúdo objetivo mínimo proposto resolve superficialmente o problema da classificação, pois dá critérios objetivos, mas que exclui formatações não constitucionalizadas que não se encaixam no parlamentarismo e presidencialismo. Desse modo, embora partindo de matrizes teóricas distintas, identifica-se relativa convergência na classificação dos regimes semipresidencialistas, ao passo que as práticas institucionais concretas revelam ampla heterogeneidade sob um mesmo rótulo conceitual, fenômeno já apontado nas formulações clássicas de Duverger e Sartori.

Sintetizando, o semipresidencialismo é uma forma de governo que mistura elementos do presidencialismo e do parlamentarismo. No presidencialismo, a figura do Chefe de Estado,

aquele que tem a representação do Estado no exterior, e do Chefe de Governo, responsável pela administração da máquina estatal, se fundem em uma única figura. Já no semipresidencialismo, assim como no parlamentarismo, Chefe de Estado e Chefe de Governo são pessoas distintas.

Feitas essas considerações de cunho etimológico, para fins das análises e conclusões que serão levadas a cabo neste derradeiro capítulo, depreende-se a necessidade da existência de um Chefe do Estado e outro Chefe de Governo, com atribuições definidas e propensos a responsabilização na esfera política. No caso de Robert Elgie, essa definição deve estar expressa no texto Constitucional inclusive. Mas está imposição mais rigorosa por parte desse autor, não vai de encontro às posições de Duverger e de Sartori, já que, em ambos os casos, os demais autores apresentam a figura do Primeiro-Ministro como essencial para definição do sistema semipresidencialista.

3.2.1 Grupo de trabalho: sistema de governo semipresidencialista

Em 16 de março de 2022, foi instituído um Grupo de Trabalho no âmbito da Câmara dos Deputados destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema semipresidencialista - GTSISGOV. A iniciativa para a instituição do GT partiu do então presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Arthur Lira. Além da presença de parlamentares, o GT contou com a presença de um conselho consultivo, com a coordenação do ex-Ministro do STF, Nelson Jobim, formado ainda pelos seguintes membros: Michel Temer, Ellen Gracie, Mônica Caggiano, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Nina Beatriz Stocco Ranieri, Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Jorge Octávio Lovocat Galvão e Elival da Silva Ramos (Brasil, 2022d).

Foram realizadas ao todo onze reuniões e ouvidos dezenove convidados. Após as deliberações do GT, foi aprovado o Relatório n.º 02/2022, de julho de 2022, concluindo que o sistema presidencialista não se revelaria mais adequado para estruturar o regime de representação brasileiro. Para tanto, a adoção do semipresidencialismo, como alternativa adequada, necessitaria da aprovação de uma emenda à Constituição, que passasse a dispor sobre a separação e competências da chefia de Estado, exercida pelo Presidente da República, e da chefia de governo, exercida pelo Primeiro-Ministro (Brasil, 2022e). O Quadro 9 traz a comparação do texto atual da Constituição com a referido PEC, bem como a característica semipresidencialista introduzida.

Quadro 10 – Características do Modelo de Semipresidencialismo Proposto pelo GTSISGOV (2022)

Elemento Institucional	Descrição no Modelo Proposto para o Brasil
Forma de Governo	República semipresidencialista , com dupla chefia do Poder Executivo : Presidente da República e Primeiro-Ministro.
Chefe de Estado (Presidente da República)	- Eleito diretamente pelo voto popular .- Representa o Estado brasileiro e exerce funções institucionais, diplomáticas e moderadoras .- Comanda as Forças Armadas e nomeia o Primeiro-Ministro, com aprovação da Câmara dos Deputados.- Pode dissolver a Câmara e convocar eleições antecipadas em situações excepcionais.- Mantém legitimidade democrática própria e poder político relevante, mas não dirige o governo cotidiano.
Chefe de Governo (Primeiro-Ministro)	- Escolhido entre os membros do Parlamento , devendo manter a confiança da maioria da Câmara dos Deputados .- Responsável pela administração pública , pela elaboração e execução das políticas governamentais e pela coordenação dos Ministérios .- Envia e executa as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e responde politicamente perante o Parlamento.
Relação entre Executivo e Legislativo	- O governo depende da confiança parlamentar , podendo ser substituído sem ruptura institucional.- Estabelece-se um contrato de coalizão entre os partidos que compõem a base governista, com programa de governo aprovado.- O Parlamento pode retirar a confiança do Primeiro-Ministro (moção de censura), sem afastar o Presidente.
Responsabilização e estabilidade	- A crise política é resolvida pela substituição do Primeiro-Ministro, preservando-se a estabilidade da Presidência da República .- O modelo busca minimizar impeachments e conflitos entre Poderes, criando um mecanismo institucional de ajustamento político.
Papel do Presidente e equilíbrio de Poderes	- O Presidente atua como árbitro e garantidor do funcionamento regular das instituições , preservando o equilíbrio entre Executivo e Legislativo.- Exerce papel de Chefe de Estado com poderes moderadores , evitando crises e assegurando a continuidade administrativa.
Sistema partidário e coalizões	- Pressupõe redução da fragmentação partidária e maior disciplina das coalizões .- Incentiva governos programáticos , com base em alianças estáveis e compromissos públicos de desempenho.
Legitimação popular e implantação	- O modelo deve ser submetido a plebiscito nacional .- Entrada em vigor prevista para 2030 , permitindo ajustes no sistema partidário e amadurecimento institucional.

Fonte: Autoria própria (2025).

O modelo de semipresidencialismo delineado pelo GTSISGOV combina legitimidade popular direta do Presidente da República com a responsabilidade parlamentar do governo, buscando corrigir as disfunções do presidencialismo de coalizão e reduzir o risco de crises institucionais. O Presidente permaneceria como símbolo de unidade e estabilidade nacional, enquanto o Primeiro-Ministro, dependente da confiança da Câmara, exerceria a direção política cotidiana e a execução das políticas públicas. Trata-se de um arranjo híbrido e adaptado à realidade brasileira, destinado a equilibrar governabilidade e representatividade, fortalecer o papel do Parlamento e assegurar continuidade democrática sem rupturas constitucionais.

Similar aos requisitos postos por Duverger (1980, 1993), Sartori (1994) e Elgie (2004), o Grupo de Trabalho apresentou três elementos fundamentais do novo sistema: a eleição popular do Presidente; a indicação do Primeiro-Ministro pelo Presidente, sob confiança da maioria parlamentar; e separação entre chefe de estado e chefe de governo. O relatório apresentou sugestões quanto aos desenhos da reforma constitucional que seria necessária para tanto, mas sem apresentar um texto final. A referida Proposta de Emenda à Constituição viria a ser apresentada no início de 2025, cujo teor será analisado no subtópico seguinte.

3.2.2 Proposta de Emenda à Constitucional n.º 02 de 2025 – Implantação do semipresidencialismo

Já no início do ano legislativo de 2025, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição n.º 02/2025, com o objetivo de implantar o semipresidencialismo e o voto distrital no Brasil. O projeto de emenda foi apresentado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly; na exposição de motivos foram citadas as “crises institucionais que antecederam as quedas de Collor e Dilma”. A proposta contou com um total de 179 assinaturas, ou seja, superou o mínimo necessário de 1/3 dos deputados federais (171). A PEC propõe a alteração dos artigos n.º 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 e 91, todos do Capítulo II, do Título IV, da Constituição Federal, que dispõe sobre o Poder Executivo (Brasil, 2025b, on-line). O Quadro 10 traz a comparação do texto atual da Constituição com a referido PEC, bem como a característica semipresidencialista introduzida.

Quadro 11 - Comparativo CF/88 x PEC 2/2025 – Aspectos do Semipresidencialismo

Dispositivo CF/88 (vigente)	Alteração proposta pela PEC 2/2025	Características semipresidencialistas introduzidas
Art. 76 – Poder Executivo “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.”	Substituído por:“O Presidente da República é o Chefe de Estado e o comandante supremo das Forças Armadas...”	Dualidade de chefias (Presidente + Primeiro-Ministro).
Art. 80–84 – Competências do Presidente	Várias competências transferidas ao Primeiro-Ministro , como: direção da administração federal, envio do PPA, LDO e LOA, prestação de contas e coordenação do governo.	Presidente atua como Chefe de Estado , com funções diplomáticas e institucionais.
Novo Art. 81–87 – Governo e Primeiro-Ministro	Cria o cargo de Primeiro-Ministro , nomeado pelo Presidente após consulta à maioria da Câmara dos	Introduz a responsabilidade política do governo perante o Parlamento .

	Deputados; o governo depende da confiança parlamentar .	
Art. 83 (novo) – Voto de confiança e moção de censura	Permite que o Primeiro-Ministro solicite voto de confiança e a Câmara aprove moção de censura por maioria absoluta.	Parlamentarização parcial do Executivo.
Art. 84 (novo) – Hipóteses de demissão do governo	Governo cai em casos como rejeição do programa, censura ou não aprovação de voto de confiança.	Relação de confiança entre Executivo e Legislativo.
Art. 85 (novo) – Nomeação do Primeiro-Ministro	Determina que o Primeiro-Ministro seja membro do Congresso Nacional, com mais de 35 anos.	Fusão parcial de funções (membros do Legislativo exercem função executiva).
Art. 86 (novo) – Competências do Primeiro-Ministro	Atribui ao Primeiro-Ministro: dirigir a administração, propor leis orçamentárias, coordenar ministérios e comparecer mensalmente ao Congresso.	Predominância do Executivo parlamentar , típico do semipresidencialismo.
Art. 87 (novo) – Conselho de Ministros	Institui colegiado presidido pelo Primeiro-Ministro, responsável por aprovar decretos e planos de governo.	Coletividade decisória no Executivo.
Art. 91 – Conselho da República e de Defesa Nacional	Inclui o Primeiro-Ministro como membro.	Participação dual (Presidente e Primeiro-Ministro) em temas de Estado.
Art. 45 e 56 – Sistema eleitoral	Institui o voto distrital misto (2/3 distrital e 1/3 lista partidária).	Mecanismo de estabilidade política , essencial ao semipresidencialismo.
Art. 3º (transitório)	Cria figura provisória do “ Ministro-Coordenador ” até 2026.	Transição gradual ao novo modelo de governo.

Fonte: Autoria própria (2025).

A PEC nº 2/2025 propõe a transição do presidencialismo para um modelo semipresidencialista de carácter parlamentarizado, no qual o Executivo passa a ter dupla chefia: o Presidente da República, como Chefe de Estado, exerce funções institucionais, diplomáticas e moderadoras, incluindo a representação internacional, a nomeação do Primeiro-Ministro e o comando das Forças Armadas, além de poderes excepcionais em momentos de crise, como dissolver a Câmara dos Deputados e convocar eleições antecipadas. Já o Primeiro-Ministro, escolhido entre os membros do Parlamento e dependente da confiança da Câmara, assume a chefia de governo, sendo responsável pela direção da administração pública, pela elaboração e execução das políticas governamentais, pela coordenação ministerial e pelo envio das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Verifica-se que as diversas competências são atribuídas ao Primeiro-Ministro. Entre essas atribuições, destaca-se a centralidade do orçamento como núcleo estruturante da função de governo, na medida em que é por meio da elaboração e da gestão das peças orçamentárias

que se definem as prioridades do Estado, se orienta a execução das políticas públicas e se materializa a responsabilidade política do Chefe de Governo perante o Parlamento.

O governo, assim, passa a ter responsabilidade política direta perante o Legislativo, podendo ser destituído por moção de censura ou rejeição de voto de confiança, o que confere maior integração e controle recíproco entre Executivo e Parlamento. Complementarmente, a proposta adota o voto distrital misto, com o objetivo de formar maiorias parlamentares estáveis, capazes de sustentar o gabinete. Na prática, o modelo delineado pela PEC combina a legitimidade popular do Presidente eleito com a governabilidade parlamentar do Primeiro-Ministro, buscando atenuar crises políticas e reduzir a hiperconcentração de poder na figura presidencial.

Acerca da constitucionalidade da proposta, Queiroz (2025, on-line) defende que o presidencialismo, apesar de não estar expressamente colocado como uma cláusula pétrea, trata-se de uma regra de imutabilidade implícita. E que as alterações que estão dispostas na PEC n.º 02/2025, “malgrado mantenha a existência do presidente da república como chefe de estado, o regime político é completamente transformado”, sendo essa desfiguração vedada constitucionalmente.

Por outro lado, Cardoso (2022) entende que a transformação do regime poderia ocorrer por emenda constitucional, não sendo necessária uma nova Assembleia Constituinte, pois estaria ausente aqui um rompimento da ordem jurídica anterior; além disso, o sistema presidencialista não seria uma cláusula pétrea. Nesse sentido, referido autor aponta para a questão da legitimidade intergeracional que prega por novas interpretações constitucionais em detrimento da ruptura constitucional, enfatizando, ainda, que não haveria expressa vedação em adoção de novo sistema de governo.

Ao compilar os entendimentos existentes, Banhos (2023) apresenta três correntes⁴⁹: a) o presidencialismo é cláusula pétrea; b) o presidencialismo não é cláusula pétrea, mas sua alteração deveria ser precedida de consulta popular (plebiscito); c) o presidencialismo não é cláusula pétrea e não seria necessário novo plebiscito para alteração do sistema de governo. Após discorrer sobre as posições dos defensores de cada uma das correntes, o autor conclui que a alteração do sistema para semipresidencialista não implicaria em violação constitucional e

⁴⁹ “Assim, são contrapostas três correntes bem marcadas: (a) o presidencialismo é cláusula pétrea, tendo como principais defensores Ciro Gomes, Carlos Roberto Siqueira Castro e Luiz Viana Queiroz; (b) o presidencialismo não é cláusula pétrea, mas sua alteração demandaria novo plebiscito, corrente capitaneada por Daniel Sarmento; e (c) o presidencialismo não é cláusula pétrea e não há necessidade de novo plebiscito para alterar o sistema de governo no Brasil, entendimento defendido por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Nelson Jobim, Gilmar Mendes, dentre outros” (Banhos, 2023, p. 136-137).”

haveria desnecessidade de novo plebiscito; sendo essa inclusive a posição majoritária da doutrina⁵⁰.

Acrescente-se ainda a fala do Ministro Flávio Dino, que na audiência pública realizada nos autos das ADIs n. 7688, 7695 e 7697 observou que a Constituição brasileira confere ao Congresso Nacional a prerrogativa de alterar, a qualquer tempo, praticamente todas as normas constitucionais, ressalvadas aquelas protegidas por cláusulas pétreas, como a forma federativa de Estado. Para o ministro, a eventual modificação do sistema de governo, incluindo a substituição do presidencialismo por outro modelo, é matéria legítima de deliberação política do Parlamento (Brasil, 2025).

Em que pese não ser objeto deste estudo em particular, e apesar das divergências que possam surgir acerca do tema, a viabilidade de uma emenda constitucional aparenta ser uma solução mais adequada para eventual alteração do sistema de governo, seja ela precedida de plebiscito ou não. Considerando-se que a Constituição de 1988 foi concebida com contornos nitidamente parlamentaristas (Cardoso, 2022), não haveria que se falar em mutabilidade constitucional em razão do plebiscito de 1993⁵¹, tampouco em afronta à legitimidade intergeracional. Nesse sentido, a mudança formal do sistema de governo poderia ser juridicamente viável, desde que construída dentro dos marcos do processo de emenda constitucional.

Todavia, a proposta de semipresidencialismo apresentada pela PEC n.º 2/2025, ao pretender corrigir as disfunções do presidencialismo de coalizão por meio da divisão formal das funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, revela-se, na verdade, expressão de um movimento mais amplo de desinstitucionalização do poder presidencial. Como analisam Vilanova e Simon (2025), tal proposta, em vez de consolidar a governabilidade, tende a fragmentar a própria arquitetura constitucional do Executivo. Nessa perspectiva, o semipresidencialismo se mostraria menos um projeto de racionalização do sistema político e mais uma tentativa de reconfiguração assimétrica do poder, marcada por um discurso de estabilidade que, paradoxalmente, pode ampliar a instabilidade institucional. Assim, como se irá propor no próximo tópico, há evidências sobre rearranjos institucionais no modelo brasileiro quantos às condições reais de funcionamento do seu sistema político, no qual o orçamento assume papel

⁵⁰ Nascimento (2025) ao comentar uma das propostas de Emenda à Constituição acerca do semipresidencialismo, também entende que o sistema de governo no Brasil não é cláusula pétrea e, portanto, pode ser alterado.

⁵¹ Em entrevista concedida em comemoração aos 30 anos da Constituição do Brasil de 1988, Canotilho (2023) afirma que o plebiscito de 1993 não tornou imutável o sistema de governo, que poderia sofrer alterações por uma revisão constitucional.

central como verdadeiro instrumento de poder, coordenação interinstitucional e redefinição da governabilidade.

3.3 Semipresidencialismo Informal, Federalismo e Responsividade

O presidencialismo de coalizão, tal como foi desenhado por Abranches (1998), não é capaz de traduzir a organização política e as relações de poder entre Executivo e Legislativo na quadra atual, seja porque os pressupostos institucionais não se observam mais (multipartidarismo, fragmentação partidária e hiperpresidencialismo) ou tiveram significativas alterações ao longo dos últimos anos. Ou ainda, que na prática, com a dominância orçamentária legislativa, o Poder Executivo não perdeu apenas um dos instrumentos do presidencialismo de coalizão, mas perdeu também parte da gestão do governo.

Assim, as investidas para adoção de um semipresidencialismo buscam legalizar uma situação de fato. Barreto (2025, on-line), ao transcrever a fala da Deputada Maria do Rosário, ao comentar sobre a Proposta de Emenda à Constituição, tratou da implantação do semipresidencialismo, afirmando “que o tal modelo alternativo apresentado pelo deputado paranaense, já tem sido vivenciado na prática no país porque o Congresso ganhou muito poder sobre o orçamento”.

Ao refletir durante o mandato do presidente Bolsonaro sobre se o modelo político brasileiro haveria mudado, Abranches (2021, p. 72) reluta em apresentar uma resposta afirmativa ao presente questionamento, pois de acordo com o autor, o presidencialismo de coalizão existe mesmo quando não há coalizões⁵². Ainda, no mesmo artigo, o autor afirma que o presidente detém quatro recursos para negociação de uma coalizão: “a força do voto popular nacional que os elegeu, a liderança política, cargos e orçamento”. O próprio autor defende que ao presidente Bolsonaro restaria apenas o orçamento como último recurso. Sabe-se, no entanto, que a dominância orçamentária não repousa mais nas mãos do Executivo. Por fim, o autor entende que o mandato de 2019-2022 encerraria apenas um ciclo do presidencialismo de coalizão. No entanto, verificam-se no presente mandato (Lula 2023-2026) os mesmos problemas de governabilidade, com especial destaque para pauta a orçamentária, objeto deste trabalho.

⁵² Presidencialismo de coalizão sem coalizões só faria sentido quando observado em curtos períodos de tempo, marcados por eventuais crises, no entanto, não é o que se observa desde 2015. Não se trata de um fato isolado, mas uma ruptura que perdura há dez anos.

Ainda, em artigo publicado em seu blog, Abranches (2019, on-line) se mostra cético quanto ao comando da pauta política pelo Parlamento, enfatizando a fragmentação partidária e a viabilidade das coalizões. Assim, “formada a coalizão, o poder de agenda é do presidente e cabe a ele articular o voto da coalizão para aprová-la. Forma a coalizão pelo método que julgar melhor e mais eficaz. Não é necessário que recorra à cooptação e ao toma-lá-dá-cá”.

Ocorre que, como apresentado neste estudo, a fragmentação partidária vem se reduzindo e irá atingir seu ápice em 2030. Além disso, quais seriam esses instrumentos para formação da coalizão, em uma situação de ausência de controle sobre o orçamento como o principal instrumento de adesão parlamentar⁵³?

Como visto ao longo deste trabalho, há dados que demonstram que o suposto ciclo do presidencialismo de coalizão a partir de 2018, conforme exposto por Abranches (2021), que tenderia a retornar aos antigos contornos no governo sucessor, remonta na realidade a período anterior, desde as primeiras normas acerca do orçamento impositivo em 2013 e da promulgação da Emenda Constitucional n.º 86, de 2015. A referida transição do modelo, inaugurada a partir da implementação do orçamento impositivo, não se iniciou e nem se encerrou no governo Bolsonaro.

Ao tratar do tema, Borges (2016, on-line) defende um presidencialismo atenuado, um sistema de governo que mantém a eleição popular do presidente, mas incorpora mecanismos de controle parlamentar, como a moção de censura, buscando mitigar o hiperpresidencialismo e fornecer “válvulas de escape” para crises políticas. Para o autor, a adoção de um sistema atenuado seria uma resposta à progressiva perda de poder do Executivo e à crescente autonomia do Legislativo. Veja, que a proposta do presente autor dá ênfase igualmente na responsabilidade/controlar parlamentar, demonstrando uma carência nesse quesito

Como argumento, reflete que a aprovação da Emenda Constitucional em 2015, que instituiu o “orçamento impositivo”, representou uma “fratura importantíssima” no poder presidencial, comprometendo o uso da liberação de emendas como um instrumento de barganha para formar coalizões (Ademar, 2016, on-line). Essa mudança institucional reforça a necessidade de reavaliar o modelo de governo brasileiro, que não mais se enquadra na definição clássica de presidencialismo de coalizão.

O novo paradigma de controle orçamentário, consubstanciado na EC n.º 86/2015 e nas emendas impositivas, cria uma nova realidade de poder, na qual o Congresso, enquanto

representante da maioria, pode impor sua vontade. Esse cenário ecoa a advertência de Tocqueville (2005) sobre a onipotência do Poder Legislativo nas democracias. A dinâmica brasileira, com o Legislativo se apropriando da agenda e do orçamento, materializa esse receio, demonstrando a fragilidade do sistema de freios e contrapesos e a necessária revisão da própria arquitetura institucional do presidencialismo de coalizão.

Fernando Facury Scaff afirma que “na prática, foi instituído o parlamentarismo financeiro no presidencialismo brasileiro, sendo, em algumas situações, o primeiro-ministro colocado no Congresso” (Brasil, 2025, p. 76-77). A análise de Scaff evidencia um arranjo no qual o Executivo permanece como executor formal e responsável pelos resultados fiscais, enquanto o Legislativo assume o comando político da alocação orçamentária. Essa inversão de papéis revela um modelo híbrido de poder, em que o orçamento se transforma em instrumento de direção política. Consolida-se, assim, uma forma de semipresidencialismo informal, no qual o Executivo conserva a forma presidencialista, mas depende, em termos práticos, da tutela parlamentar que define e distribui a despesa pública.

No entanto, em que pese todas as evidências já vistas, pode-se afirmar que o presidencialismo de coalizão está vivendo seu ocaso? Pensamos que sim. Em especial a forma como foi imaginado; em que o Chefe do Poder Executivo, por meio de instrumentos à sua disposição, gerencia o governo com a formação de coalizões com o Poder Legislativo.

Para poder chegar a essa conclusão, deve-se extrapolar a análise meramente formal sobre o funcionamento das instituições. Por meio do fortalecimento da estrutura partidária aliada ao controle sobre o orçamento, observados nos últimos anos, percebe-se que permanece a lógica de coalizações; no entanto, essas são formadas no Parlamento e passam a ditar a agenda política. Mizael (2025, on-line), ao tratar da PEC n.º 02/2025, questiona inclusive “se o Congresso já detém parte do poder de fato, por que não oficializar essa predominância institucional?”. Schreiber (2019) menciona o debate sobre a possível existência de um “parlamentarismo branco” ou “informal” no país, em que, devido à ausência de formação de coalizões pelo presidente, o Legislativo passaria a trabalhar com uma agenda própria.

Ao se tomar como pressuposto o princípio da essência sobre a forma, instituto existente em diversas áreas das ciências humanas, inclusive no direito; tem-se que na prevalência da essência, no Brasil vive-se em um regime em que o Poder Legislativo detém conjuntamente com o Poder Executivo a chefia de governo do Estado. É o parlamento que escolhe ministros de estado, decide sobre a permanência ou não do Presidente eleito, define quais políticas

públicas serão postas em discussão ou não⁵⁴, e em especial, aloca parcela significativa dos recursos discricionários do Orçamento.

Contudo, se o presidencialismo de coalizão deixou de existir? O que há atualmente? Pode-se afirmar que vivemos em um sistema semipresidencialismo? Pensamos que não. Como visto, ao estudar os autores que firmaram esse conceito, bem como as conclusões trazidas pelo grupo de Trabalho da Câmara, ou ainda, a própria proposta de emenda à constituição estudada nesse capítulo, uma característica que é imprescindível para a configuração desse sistema de governo: a presença de um primeiro-ministro e de um presidente, ambos, com competências constitucionalmente definidas⁵⁵. Abranches (2025, on-line) afirma que:

[...] se quiserem que o Brasil seja realmente semipresidencialista, os parlamentares terão escolhas críticas a fazer no desenho de uma emenda constitucional. Primeiro, definir o papel de um primeiro-ministro; segundo, definir os poderes do presidente da República. Não se livrarão da necessidade de formar uma coalizão majoritária para apoiar o primeiro-ministro e serão responsáveis perante os eleitores pelo sucesso ou fracasso do governo.

Contudo, se o sistema de governo brasileiro não pode ser classificado como de coalizão, nem pode ser classificado o sistema como semipresidencialismo, como poderíamos denominá-lo?

Sob uma perspectiva tocquevilliana (2009), o fenômeno do semipresidencialismo no Brasil, assim como outras transformações político-institucionais, não resulta de rupturas abruptas, mas a intensificação de processos já em curso, e que tem como ponto fulcral a imposibilidade das emendas parlamentares ao orçamento. Assim, a transferência de competências do Executivo para o Legislativo consubstancia a essência do semipresidencialismo informal, tornando a corresponsabilidade na condução do governo uma característica estrutural do regime.

A noção de semipresidencialismo informal que aqui se propõe não corresponde a um novo tipo constitucionalmente previsto, mas a um fenômeno empírico resultante do deslocamento da governabilidade para o Poder Legislativo. O Brasil, nesse aspecto, passa a compartilhar elementos funcionais de regimes semipresidencialistas, notadamente a corresponsabilidade pela condução do governo e a diluição do poder decisório do presidente.

⁵⁴ No decorrer desta tese foram apresentadas situações em que o Legislativo vetou a nomeação de ministro para o governo, devolveu MP que não eram de seu interesse, aprovaram ou engavetaram projetos de lei de acordo com a sua pauta.

⁵⁵ Essas competências ou “direitos” geram automaticamente “deveres”, responsabilidade as quais são necessárias prestações de contas.

O que se observa, portanto, é uma adaptação não declarada do sistema constitucional, produzida pela prática política e pela alteração das regras orçamentárias.

As diferentes formulações sobre o semipresidencialismo, tanto na teoria política clássica quanto nas propostas recentes de reforma constitucional, compartilham elementos estruturais, como a dupla chefia do Executivo e a dependência parlamentar do governo. No entanto, diferem quanto à natureza da governabilidade e ao locus efetivo do poder político. O quadro a seguir sintetiza as principais características comparadas entre os modelos formais e o semipresidencialismo informal, cuja configuração empírica emerge no Brasil contemporâneo a partir da dominância orçamentária do Legislativo.

Quadro 12 - Comparativo entre os modelos de semipresidencialismo: clássico, institucional e informal brasileiro

Aspecto	Semipresidencialismo Clássico (Duverger, Sartori, Elgie)	Semipresidencialismo Institucional (GT da Câmara e PEC nº 2/2025)	Semipresidencialismo Informal (Conclusão da Pesquisa)
Chefias do Executivo	Dupla chefia formal: Presidente (Chefe de Estado) e Primeiro-Ministro (Chefe de Governo).	Mantém dupla chefia, com distinção funcional clara: Presidente como Chefe de Estado e Primeiro-Ministro como Chefe de Governo.	Dupla chefia de fato: Presidente (figura moderadora) e Parlamento (chefe coletivo de governo pela via orçamentária).
Escolha e controle do Primeiro-Ministro	Nomeado pelo Presidente, dependente da confiança parlamentar e sujeito à censura.	Indicado pelo Presidente entre parlamentares e sujeito ao voto de confiança e à moção de censura construtiva.	O papel de Primeiro-Ministro é exercido informalmente pelos líderes das Casas Legislativas, que articulam a agenda de governo e de execução fiscal.
Responsabilidade política do Governo	Governo responde perante o Parlamento; perda de apoio implica dissolução ou substituição.	Prevê voto de confiança e dissolução da Câmara em caso de impasse, reforçando a responsabilização política.	A responsabilidade política é exercida pelo controle do fluxo orçamentário e pela execução seletiva de emendas, configurando um poder de veto financeiro do Legislativo.
Poderes do Presidente	Atua como Chefe de Estado, com prerrogativas diplomáticas, moderadoras e de dissolução.	Mantém funções diplomáticas, de defesa e moderação institucional, com poder de dissolver o Parlamento.	Atua como figura moderadora e simbólica, com poder reduzido na formulação e execução de políticas públicas.
Dominância no processo orçamentário	Executivo centraliza iniciativa e execução orçamentária.	Amplia a corresponsabilidade entre os Poderes, mantendo a iniciativa do	Legislativo assume dominância de fato, controlando alocação e execução via emendas

		Executivo e reforçando a transparência e o controle legislativo.	impositivas, configurando um parlamentarismo orçamentário.
Mecanismos de governabilidade	Baseados na confiança política e na estabilidade entre Executivo e Parlamento.	Institucionaliza instrumentos de confiança, dissolução e cooperação interinstitucional.	Governabilidade depende da coalizão fiscal e da negociação permanente de recursos, substituindo a coalizão ministerial.
Natureza do modelo	Regime híbrido formal entre presidencialismo e parlamentarismo.	Modelo híbrido normativo de transição para o semipresidencialismo parlamentarizado.	Regime híbrido de fato: presidencialismo simbólico e parlamentarismo orçamentário, caracterizando o semipresidencialismo informal.

Fonte: Autoria própria (2025).

Observa-se que embora não tenha previsão normativa, o sistema vigente apresenta características típicas de um semipresidencialismo de fato, em que o Legislativo exerce funções de co-governo por meio da dominância orçamentária e da corresponsabilidade política na execução das políticas públicas. Essa dinâmica confirma a hipótese central desta tese: o Brasil vive uma transição empírica de poder, em que o presidencialismo de coalizão cede espaço a um semipresidencialismo informal, estruturado sobre a partilha orçamentária e a interdependência decisória entre os Poderes.

Não há evidências claras acerca das razões que ainda retardam a formalização pelo Parlamento da adoção de um semipresidencialismo. Contudo, um fator que é levantado é que a constitucionalização traria consigo regras e instrumentos de responsividade, ou seja, prestação de contas e sanções. Não se quer dizer que não haja responsabilidade parlamentar, mas essa é diluída e fragmentada pelos membros do Congresso. Não há como no parlamentarismo ou semipresidencialismo mecanismos como o voto de desconfiança. Destarte, qual seria o interesse de aumentar o ônus, se o Congresso já detém informalmente tais prerrogativas?

3.3.1 Semipresidencialismo em Portugal e França: distinções institucionais e elementos estruturantes para a leitura do caso brasileiro

Conforme delineado na introdução deste tópico, a noção de semipresidencialismo informal adotada nesta tese não parte da premissa de uma transposição mecânica de modelos

estrangeiros, tampouco da necessidade imediata de reforma constitucional formal. Ao contrário, a análise comparada dos sistemas semipresidencialistas consolidados, em especial os casos português e francês, cumpre função heurística e estrutural, permitindo identificar padrões institucionais mínimos, zonas de tensão entre Executivo e Legislativo e arranjos de responsabilização política que auxiliam na compreensão das mutações em curso no presidencialismo brasileiro.

A literatura especializada reconhece Portugal e França como paradigmas distintos dentro do universo semipresidencialista, justamente porque ambos compartilham os critérios clássicos identificados por Duverger, eleição direta do Presidente e existência de um governo politicamente responsável perante o Parlamento, mas os operacionalizam de forma significativamente diversa (Duverger, 1980; Sartori, 1996). Essa heterogeneidade interna é relevante para o argumento central da tese, pois demonstra que o semipresidencialismo não constitui um modelo rígido, mas um espectro de arranjos institucionais, sensível ao contexto político, ao sistema partidário e, sobretudo, à distribuição material de poder decisório.

No caso português, consolidou-se um semipresidencialismo de pendor misto, com predominância do Governo e da Assembleia da República na condução cotidiana das políticas públicas. Embora o Presidente da República seja eleito por sufrágio universal direto e disponha de poderes relevantes, como a nomeação do Primeiro-Ministro, a dissolução do Parlamento e o veto político, sua atuação é marcada por uma lógica de moderação e arbitragem, especialmente após as revisões constitucionais que reforçaram a centralidade do Governo enquanto verdadeiro centro da função executiva (Carneiro, 2023). O orçamento público, nesse arranjo, insere-se em uma dinâmica claramente parlamentarizada, na qual a responsabilidade política do Governo perante o Legislativo é direta e contínua.

Já o modelo francês, estruturado a partir da Constituição de 1958, apresenta um semipresidencialismo de pendor presidencial, no qual o Chefe de Estado exerce papel ativo na condução política, especialmente em contextos de maioria parlamentar alinhada. O Presidente francês não apenas nomeia o Primeiro-Ministro, mas influencia decisivamente a agenda governamental, a política externa e, em determinados contextos, a própria coordenação do Executivo. Ainda assim, mesmo na V República, subsiste um elemento essencial ao semipresidencialismo: a dependência política do Governo em relação ao Parlamento, evidenciada de forma aguda nos períodos de coabitação (Sartori, 1996; Carneiro, 2023).

Essa distinção é particularmente relevante para o caso brasileiro. Diferentemente de Portugal e França, o Brasil mantém formalmente um presidencialismo clássico, no qual o Presidente acumula as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo. Contudo, como

demonstrado nos capítulos anteriores, especialmente após a Emenda Constitucional n.º 86/2015, observa-se uma progressiva transferência de poder decisório substantivo para o Legislativo, notadamente no âmbito orçamentário. Essa redistribuição não encontra paralelo direto nem no presidencialismo puro, nem nos modelos semipresidencialistas clássicos, mas dialoga com ambos ao produzir uma situação de corresponsabilidade política sem reconfiguração constitucional explícita.

A comparação com Portugal e França permite, portanto, identificar três elementos estruturantes que sustentam a hipótese do semipresidencialismo informal brasileiro: (i) a dissociação prática entre chefia formal do Executivo e capacidade efetiva de condução governamental; (ii) o fortalecimento de mecanismos de controle e condicionamento parlamentar sobre a agenda do Executivo; e (iii) a centralidade do orçamento público como instrumento de coordenação política e redistribuição de poder entre os atores institucionais.

Esses elementos são sintetizados no Quadro 13, que não pretende estabelecer equivalência normativa entre os modelos, mas evidenciar padrões funcionais relevantes para a leitura do arranjo brasileiro contemporâneo.

Quadro 13 - Semipresidencialismo em Portugal, França e o arranjo brasileiro informal: elementos comparativos relevantes

Elemento	Portugal	França	Brasil (arranjo informal)
Eleição do Chefe de Estado	Direta	Direta	Direta
Chefe de Governo distinto	Sim (Primeiro-Ministro)	Sim (Primeiro-Ministro)	Presidentes da Câmara e do Senado
Responsabilidade política do Governo	Parlamento	Parlamento	Difusa, mediada pelo orçamento
Papel do Presidente	Moderador/arbitrador	Ativo/presidencializado	Formalmente central, materialmente condicionado
Centralidade do orçamento	Parlamentar	Compartilhada	Predominantemente legislativa
Tipo de semipresidencialismo	Pendor misto	Pendor presidencial	Informal, orçamentário

Fonte: Autoria própria (2025).

A análise comparada reforça, assim, a tese de que o caso brasileiro não se enquadra nos modelos clássicos de semipresidencialismo, mas tampouco pode ser plenamente explicado pelas categorias tradicionais do presidencialismo de coalizão. O deslocamento do centro de gravidade da governabilidade do Executivo para o Legislativo, por meio do controle

orçamentário, cria uma forma híbrida de exercício do poder, cuja lógica de responsabilização política será examinada no subtópico 3.3.3.

Mas antes de discorrer sobre essa questão, no subtópico seguinte será estudado como a dinâmica do semipresidencialismo informal, fundamentada na prerrogativa orçamentária do Legislativo, afeta diretamente o federalismo de coalizão. As emendas de transferência individual, em especial, permitem que recursos sejam repassados diretamente a estados e municípios sem vinculação a convênios (emenda PIX) ou objetivos específicos, enfraquecendo o papel do Executivo Federal como coordenador nacional de políticas públicas

3.3.2 Dinâmica Orçamentária e Federalismo

Fruto das dinâmicas que formaram o estado moderno, assim como, a separação de poderes, o Estado Absolutista de conotação unitária passa a apresentar novas formas de estruturação, com a repartição/descentralização de competências para entes subnacionais, dotando tais entes de autonomia política, administrativa, financeira e normativa. Pode-se em regra definir três principais formas de Estado: unitário e federado. Resumidamente, no Estado unitário, o poder é centralizado; já na Federação, é compartilhado entre entes autônomos.

Desde 1889, com a formação da República, o Brasil adota o modelo federativo, estruturado na repartição de competências entre União e Estados. Ao longo das Constituições, contudo, esse arranjo oscilou entre fases de centralização e de ampliação da autonomia dos entes, consolidando-se em 1988 como um federalismo cooperativo⁵⁶. Carl Schmitt (2006) observa que o federalismo não é uma mera soma de entes autônomos, mas um pacto político que busca conciliar unidade e diversidade sob uma mesma Constituição. Diferentemente do Estado unitário, que concentra competências na instância central, o Estado federado caracteriza-se por uma dupla soberania limitada: a da federação e a dos entes que a compõem.

Kelsen (1998) identifica no Estado federal uma forma de descentralização normativa hierarquicamente coordenada, na qual a Constituição Federal estabelece a moldura jurídica de competência. Canotilho (2003), por sua vez, destaca que o federalismo é um modelo de repartição de poder vertical, no qual a autonomia dos entes subnacionais é juridicamente garantida, mas politicamente condicionada pela harmonia da federação.

No caso brasileiro, o federalismo assumiu feições particulares ao longo das Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1988, oscilando entre tendências centrípetas e centrífugas.

⁵⁶ A Constituição de 1988 inaugurou o ordenamento jurídico brasileiro ao elevar os municípios ao grau de entes da federação.

A Carta de 1988 consolidou o pacto federativo como cláusula pétrea (art. 60, §4º, I), conferindo autonomia política, administrativa e financeira aos entes federados. Contudo, conforme observa Arretche (2012), a distribuição de receitas tributárias manteve-se assimétrica, reforçando um federalismo centralizado em que a União exerce predominância na coordenação das políticas públicas.

Essa centralização encontra expressão no orçamento público. O desenho federativo orçamentário brasileiro permitiu que a União definisse a maior parte das transferências intergovernamentais, configurando uma relação vertical de dependência financeira. Nos últimos anos, contudo, essa dinâmica foi profundamente alterada por um conjunto de reformas constitucionais e infraconstitucionais que deslocaram o eixo de decisão orçamentária para o Legislativo.

A EC 86/2015 introduziu as emendas impositivas individuais; a EC 100/2019 tornou obrigatória a execução das emendas de bancada; a EC 105/2019 e a EC 126/2022 aperfeiçoaram o regime das transferências especiais, e a LC 210/2024 regulamentou a rastreabilidade das emendas. Tais instrumentos passam a compor o “federalismo orçamentário”, no qual a destinação de recursos públicos passa a refletir negociações políticas entre parlamentares e governos locais, deslocando o centro de coordenação do Executivo para o Congresso Nacional (Teles, 2025, p. 30).

Ocorre que, novamente, se está diante de uma necessária responsabilidade, considerando que se por um lado a alocação para atender demandas locais é salutar, mas essa prática não relegar as políticas de caráter nacional. Assim, embora tais transferências possam ser vistas como um fortalecimento da autonomia federativa, a alocação de recursos passa a refletir interesses regionalizados da base parlamentar, em detrimento de um planejamento estratégico, que no caso de um semipresidencialismo seria atribuído ao Congresso.

3.3.3 Responsabilidade política no Semipresidencialismo Informal

A ideia de responsabilidade constitui o núcleo ético e jurídico da teoria do Estado. Bobbio (1992) sustenta que a legitimidade democrática depende da possibilidade de imputação, ou seja, de se identificar quem responde pelos atos de governo. Essa noção desdobra-se em três dimensões: responsabilidade política, fiscal e penal. A responsabilidade política refere-se à prestação de contas perante o Parlamento ou o eleitorado; a fiscal, à observância dos limites e princípios de gestão orçamentária e financeira (Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000); e a penal, à punição por condutas dolosas lesivas à probidade administrativa. Em regimes

democráticos, tais dimensões articulam-se como mecanismos de freios e contrapesos destinados a assegurar a accountability; conceito que O'Donnell (1998) descreve como a obrigação dos governantes de justificar seus atos e sofrer sanções em caso de abuso.

A assimetria contemporânea da responsabilização entre os Poderes ficou evidente na audiência pública conduzida pelo ministro Flávio Dino no Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 854. Na ocasião, representantes do Congresso Nacional afirmaram colaborar com os mecanismos de controle das emendas, mas sustentaram que a rastreabilidade e a fiscalização seriam atribuições exclusivas do Executivo (Nunes, 2025). Tal posicionamento evidencia a tendência de transferência seletiva de accountability, pela qual o Parlamento amplia sua influência sobre a alocação orçamentária sem assumir integralmente as consequências políticas e administrativas de suas decisões, preservando o Executivo como responsável direto pela execução e pelo controle dos recursos.

Em reação a essa assimetria, o Supremo Tribunal Federal reafirmou o princípio da corresponsabilidade e da transparência federativa. Ao condicionar a execução de emendas estaduais e municipais às mesmas regras federais de rastreabilidade, o ministro Flávio Dino enfatizou ser “inaceitável que, no curso de um processo de conformação à Constituição das emendas parlamentares federais, representantes políticos se dediquem a reproduzir práticas ímprobas em estados e municípios” e alertou que “teríamos um sistema constitucional que exige transparência no topo, mas tolera a obscuridade na base” (Maia, 2025, p. 1). Essa intervenção judicial reforça a noção de accountability constitucionalmente induzida, característica do semipresidencialismo informal, no qual o Judiciário passa a atuar como instância de equilíbrio e corresponsabilização na execução orçamentária.

Nos sistemas presidencialistas, como o brasileiro, a responsabilidade política é concentrada na figura do Presidente da República, eleito pelo voto direto e dotado de mandato fixo. A destituição só é possível por meio do impeachment, instrumento de natureza jurídico-política que combina julgamento técnico e pressão popular. Linz (1990) alerta, entretanto, que o presidencialismo tende a gerar crises de legitimidade prolongadas, pois a ausência de dissolução parlamentar dificulta a recomposição de maiorias.

Já no parlamentarismo, a responsabilidade é difusa e contínua: o Primeiro-Ministro e seu gabinete dependem da confiança da maioria legislativa e podem ser destituídos a qualquer tempo por moção de desconfiança. Duverger (1980) destaca que essa fluidez confere maior adaptabilidade. Já no semipresidencialismo formal, coexistem as duas fontes de legitimidade (Presidente e Parlamento), impondo uma lógica de corresponsabilidade, na qual ambos respondem pelo êxito ou fracasso do governo.

O Brasil, na construção apresentada nesta tese, experimenta um semipresidencialismo informal. O presidencialismo de coalizão passou por transformações que convergiram para uma forma híbrida de compartilhamento do poder, em que o Executivo mantém prerrogativas constitucionais, mas o Legislativo controla a agenda orçamentária e, por consequência, a governabilidade. Essa simbiose não é acompanhada por mecanismos claros de responsabilização: o Parlamento decide sobre a alocação de bilhões em emendas, contudo, a responsabilidade se encontra difusa e diluída a cada parlamentar, ao contrário do que seria observado em um semipresidencialismo.

Essa reconfiguração do sistema de governo brasileiro, catalisada pela dominância orçamentária do Legislativo a partir da Emenda Constitucional n.º 86/2015, marcada por um semipresidencialismo informal, carrega, portanto, um déficit de responsabilidade política. No modelo presidencialista, a alocação de recursos e a condução da agenda de governo são prerrogativas do Chefe do Executivo, sendo este diretamente responsabilizado perante o eleitorado, pelas urnas, ou mecanismos como o impeachment para crises extremas.

Em regimes parlamentaristas ou semipresidencialistas formais, a responsabilidade do Chefe de Governo é garantida pela moção de censura ou pelo voto de desconfiança, que vinculam a permanência do Gabinete à confiança do Parlamento. No arranjo brasileiro, o Congresso Nacional exerce o protagonismo na alocação de parcelas significativas do Orçamento da União, mas seus membros permanecem protegidos da responsabilidade política concentrada que caracteriza o Executivo.

Na audiência pública, no bojo das ADIs n. 7688, 7695 e 7697, o representante da Advocacia da Câmara dos Deputados, Jules Michelet Pereira, rebateu a ideia de que o parlamentar seria imune ou destituído de responsabilidade em suas ações. Conforme salientou, a atuação política também se submete a mecanismos de controle e de responsabilização. Nas suas palavras, “não me parece verdade que o parlamentar é irresponsável em relação aos seus atos. O parlamentar responde judicialmente [...] é responsável do ponto de vista ético e disciplinar e, principalmente, do ponto de vista político”. O expositor observou, ainda, que a legitimidade parlamentar decorre da própria dinâmica democrática, em que “o parlamentar que não entrega, efetivamente, melhorias para sua comunidade, ele é responsabilizado daqui a quatro anos” (Brasil, 2025, p. 201).

Essa responsabilização existente, notadamente personalista, mesmo sob olhares atentos do Poder Judiciário e dos órgãos de controle, não se equipara à espécie de conformação que seria adequada ao poder político atualmente vivenciado pelo Poder Legislativo. Seria necessário a adoção de instrumentos como a dissolução parlamentar, moção de censura ou voto

de confiança, com características gerais e centradas na gestão exercida pelo Primeiro Ministro, o que demandaria uma alteração constitucional.

Essa alteração constitucional, apesar de amplamente debatida e defendida, inclusive por membros do Congresso, até o momento, não passa de uma proposta, optando-se pela manutenção do poder informal do Parlamento. No entanto, essa conformação, sem estabelecimento constitucional proporciona que o Executivo busque a retomada do controle sobre a agenda política. Nesse ponto entra em cena o Poder Judiciário, que como visto no tópico 2.3, reequilibra o jogo em favor do Poder Executivo. Primeiramente, sob o manto da proteção da transparência, mas que se desloca rapidamente para questões de separação de poderes, usurpação de competências e a necessidade de contenção à política pública estabelecida pelo Executivo.

3.3.4 Consolidação do Semipresidencialismo Informal e o Papel de Moderação do Poder Judiciário

O percurso analítico desenvolvido até aqui revela que o semipresidencialismo informal brasileiro constitui não apenas uma mutação funcional do presidencialismo, mas um novo modo de organização do poder, com centralidade no Congresso Nacional. O futuro desse modelo dependerá das rodadas institucionais subsequentes, com destaque para o papel do Poder Judiciário, que vem atuando para restabelecer a dominância do Poder Executivo. Três trajetórias se apresentam: a primeira é a formalização do semipresidencialismo por via constitucional, estabelecendo regras claras de cooperação e sanção; a segunda, a manutenção do arranjo informal, cuja estabilidade repousa sobre o arbítrio das lideranças e a contenção judicial; e a terceira passa pela inconstitucionalidade da EC n. 86/2015 ou coerção do Judiciário que esvazie o “orçamento legislativo”.

A partir das Emendas Constitucionais n.º 86/2015, 100/2019 e 105/2019, o Parlamento deixou de ser mero coadjuvante na formulação orçamentária e assumiu papel de coprotagonista na execução dos recursos públicos. Tal movimento consubstancia a ratificação da dominância orçamentária pelo Poder Legislativo, evidenciada pelo caráter impositivo das emendas parlamentares. Essa transposição de poder orçamentário, ainda que amparada por dispositivos constitucionais e sob o argumento da democratização das escolhas fiscais, resultou em um rearranjo mais profundo: a formação de um semipresidencialismo informal.

A tese demonstra que tal fenômeno não decorre de um processo formal de reforma política, mas de uma mutação institucional progressiva, na qual práticas orçamentárias e

decisões judiciais contribuíram para cristalizar um modelo de coparticipação obrigatória na execução fiscal. O presidencialismo de coalizão, ao perder o controle sobre o instrumento de barganha — a liberação seletiva de emendas —, viu-se destituído de seu principal mecanismo de coordenação política. O resultado é um sistema de governo híbrido, em que a força parlamentar sobre o orçamento é suficiente para condicionar a governabilidade presidencial, mas sem que haja a responsabilização típica dos modelos parlamentaristas.

Nessa nova configuração, o Poder Judiciário emerge como ator central, desempenhando papel ambíguo e decisivo. Ao mesmo tempo em que atua como garantidor da transparência e da rastreabilidade das emendas, o Supremo Tribunal Federal também se apresenta como potencial reversor da tendência de parlamentarização. As decisões sinalizam a disposição da Corte em conter os excessos de captura legislativa do orçamento e restaurar, ainda que parcialmente, a lógica presidencialista de execução financeira, sob o argumento da eficiência administrativa e da separação de poderes. Assim, o Judiciário opera como um vetor de reequilíbrio institucional, oscilando entre o reconhecimento da autonomia parlamentar e a reafirmação da centralidade executiva no processo de gasto público.

Dessa forma, os achados centrais desta pesquisa podem ser sintetizados em três dimensões complementares: (i) a ratificação da dominância orçamentária do Legislativo, que redefine a correlação de forças no núcleo decisório do Estado; (ii) a classificação do atual arranjo político-institucional como um semipresidencialismo informal, em que a autoridade executiva é compartilhada de fato, ainda que não de direito; e (iii) a caracterização do Poder Judiciário como agente de contenção e possível reversão desse processo, ao reinterpretar os limites constitucionais da atuação parlamentar na execução orçamentária.

Em conclusão, o presidencialismo brasileiro ingressa em uma fase de coparticipação obrigatória e fragmentação decisória, na qual a governabilidade depende menos da articulação política e mais da execução compulsória de compromissos orçamentários assumidos perante o Legislativo. A tese, ao identificar esse movimento de transição e nomeá-lo como semipresidencialismo informal, contribui para compreender o atual ciclo de transformação institucional do Estado brasileiro. Um ciclo em que o orçamento se torna o campo de disputa central entre os Poderes e o Judiciário desponta como o árbitro que definirá os contornos e os limites dessa nova forma de governo.

CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar as transformações no sistema de governo brasileiro, investigando se o fortalecimento do Poder Legislativo no processo orçamentário, a partir da Emenda Constitucional n.º 86/2015, representa uma transição estrutural do modelo de presidencialismo de coalizão para um semipresidencialismo. A pesquisa buscou compreender as dinâmicas institucionais e orçamentárias do sistema político, examinando o papel das emendas parlamentares e como o aumento da autonomia do Legislativo na alocação de recursos afetou o equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A hipótese de que o fortalecimento do Legislativo estaria promovendo uma transição gradual para um modelo de semipresidencialismo foi sustentada por diversas evidências. O estudo demonstrou que os pressupostos institucionais originais do presidencialismo de coalizão, como o multipartidarismo e o hiperpresidencialismo, foram significativamente alterados ao longo dos anos. O fragmentarismo partidário, por exemplo, vem se reduzindo com o fim das coligações proporcionais e o estabelecimento da cláusula de desempenho, resultando em um Congresso mais coeso. Além disso, o hiperpresidencialismo, caracterizado pela edição de medidas provisórias, mostra sinais de enfraquecimento, com o aumento de não conversões de MPs em leis e a devolução unilateral de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso.

O ponto central da tese foi a análise da dominância orçamentária. As emendas constitucionais que introduziram o orçamento impositivo (EC n.º 86/2015), individual e de bancada (EC n.º 100/2019), as transferências especiais (EC n.º 105/2019), e o aumento do percentual destinado às emendas (EC n.º 126/2022) realocaram o poder de alocação de recursos do Executivo para o Legislativo. Essa mudança transformou o orçamento, antes um instrumento de negociação do Presidente, no principal veículo de protagonismo do Parlamento na definição e execução de políticas públicas. A dominância orçamentária do Legislativo se evidencia no aumento contínuo do montante pago de emendas parlamentares e na instituição de mecanismos de liberação de recursos.

O Poder Judiciário, em particular o Supremo Tribunal Federal, atuou nesse embate, julgando a inconstitucionalidade das emendas de relator e suspendendo temporariamente as transferências especiais. No entanto, as decisões do STF não reverteram a tendência de dominância orçamentária do Legislativo, que prontamente se articulou para contornar as restrições, como demonstrado na redistribuição dos recursos do “orçamento secreto” e na aprovação de novas regras para as emendas.

Em resposta à pergunta de pesquisa, este trabalho conclui que o sistema político brasileiro de fato não se ajusta mais à definição clássica do presidencialismo de coalizão de Abranches. As transformações nos pressupostos institucionais e a perda da dominância orçamentária pelo Executivo descaracterizaram o modelo. No entanto, a ausência de um primeiro-ministro constitucionalmente estabelecido e de uma divisão formal entre Chefe de Estado e Chefe de Governo impede que o sistema seja classificado como semipresidencialismo.

Assim, embora não se possa rotular o sistema atual como semipresidencialismo, os fatos e dados analisados indicam uma transição para um modelo em que o Legislativo detém um poder de agenda e de governo substancial, informalmente exercido através da dominância orçamentária. Trata-se, portanto, de um semipresidencialismo informal, cujas características ainda estão em processo de consolidação e readequação institucional, com a busca por uma reinterpretação ou mesmo uma reforma do sistema de governo brasileiro.

A principal contribuição deste trabalho reside em demonstrar que a crise do presidencialismo de coalizão no Brasil não se configura como um fenômeno cíclico, mas como resultado de transformações estruturais impulsionadas pelo controle orçamentário do Legislativo. A pesquisa evidencia que as modificações no regime de execução orçamentária, especialmente a impositividade das emendas e a dominância parlamentar na alocação de recursos, alteram profundamente o funcionamento do sistema de governo, deslocando a prerrogativa de gestão e alocação de recursos do Executivo para o Congresso, enquanto a Chefia de Estado simbólica e representativa permanece com o Presidente.

Nesse sentido, o trabalho contribui para o avanço da literatura sobre governabilidade e sistemas de governo ao propor o conceito de “semipresidencialismo informal” como categoria analítica capaz de explicar a coexistência entre a legitimidade presidencial e a dominância orçamentária parlamentar. Tal contribuição amplia o entendimento sobre a mutação constitucional em curso e oferece subsídios teóricos e normativos para futuros debates sobre a institucionalização desse novo arranjo político.

Ainda que o estudo tenha se concentrado no nível federal, reconhece-se que fenômenos correlatos podem estar ocorrendo nas esferas estaduais e municipais, demandando novas pesquisas empíricas sobre o impacto da parlamentarização orçamentária subnacional. Além disso, a consolidação de um modelo híbrido de governo impõe desafios adicionais à responsabilização fiscal e à coordenação federativa, o que abre espaço para uma agenda de pesquisa voltada à avaliação das consequências práticas dessa transição sobre o equilíbrio orçamentário e a eficiência das políticas públicas.

Em síntese, confirma-se a hipótese de que o fortalecimento orçamentário do Legislativo representa mais do que uma adaptação conjuntural: trata-se de um processo de reorganização institucional que redefine os contornos do presidencialismo brasileiro. Essa constatação reforça a necessidade de repensar os mecanismos de controle, de responsabilização e de transparência, sob pena de que o semipresidencialismo informal se converta em um modelo disfuncional de gestão política. Assim, a tese conclui que o futuro do sistema de governo brasileiro dependerá da capacidade das instituições de transformar essa transição empírica em um modelo normativamente consistente, juridicamente sustentável e politicamente legítimo.

A análise dos resultados permite afirmar que a hipótese inicial se confirma de forma qualificada: o fortalecimento do Poder Legislativo no processo orçamentário não configurou uma mudança formal de sistema de governo, mas produziu uma mutação institucional de natureza semipresidencialista informal. O presidencialismo de coalizão, como modelo funcional de governabilidade, foi substituído por um arranjo de coparticipação compulsória, em que a coordenação política se dá por meio da execução obrigatória de emendas e da negociação interinstitucional permanente.

Essa configuração revela uma forma de semipresidencialismo sem a figura formal de um primeiro-ministro, na qual a autoridade executiva passa a ser compartilhada de fato, embora o texto constitucional permaneça ancorado em uma matriz presidencialista. Trata-se de um processo de reengenharia institucional de natureza inversa, no qual a prática política antecede e conforma a posterior construção normativa. Nesse cenário, reformas orientadas à busca de estabilidade por meio da fragmentação do centro decisório do Executivo tendem, paradoxalmente, a ampliar as tensões e a instabilidade que pretendiam mitigar.

Em termos normativos, a consolidação desse modelo informal impõe novos desafios à accountability democrática e à coerência do federalismo fiscal. O papel do Supremo Tribunal Federal tende a expandir-se como instância de arbitragem dos conflitos orçamentários, o que reforça sua função de moderador institucional, mas também o expõe à tensão entre neutralidade judicial e governança política.

Por fim, o presente trabalho contribui ao propor a categoria analítica do semipresidencialismo informal brasileiro — uma expressão das transformações contemporâneas do presidencialismo de coalizão, que combina legitimidade eleitoral concentrada com execução orçamentária compartilhada. Esse modelo, ao mesmo tempo que desafia a dogmática constitucional tradicional, revela a capacidade adaptativa do sistema político brasileiro em buscar equilíbrio entre governabilidade e representatividade, ainda que por vias não convencionais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

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

ABRANCHES, Sérgio. **O mito do parlamento como agente principal no presidencialismo**. 20 mai. 2019. Disponível em: <https://sergioabranches.com.br/noticias/politica/o-mito-do-parlamento-como-agente-principal-no-presidencialismo/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)**, v. 2, n. 3, p. 67-79, 2021.

ABRANCHES, Sérgio. As vias tortuosas da democracia e a crise da representação no Brasil. **Revista USP**, n. 134, p. 59-74, 2022. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i134p59-74>

ABRANCHES, Sérgio. **A política dos vocábulos contra os conceitos: presidencialismo de coalizão e semipresidencialismo**. 10 fev. 2025. Disponível em: <https://sergioabranches.com.br/noticias/politica/a-politica-dos-vocabulos-contras-os-conceitos-presidencialismo-de-coalizao-e-semipresidencialismo/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade**. 2. ed. Brasília: Coleção de Gestão Pública, 2008.

ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das “emendas pix” no orçamento constitucional brasileiro**. 2024. 154 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2024.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Crise do presidencialismo no Brasil: semipresidencialismo como alternativa?** 2018. 68 p. Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2018.

BANHOS, Tiago Paes de Andrade. **Sistemas de governo: semipresidencialismo e sua aplicabilidade no Brasil.** 2023. 163 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2023. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.2.2023.tde-24082023-155446>

BARBIÉRI, Luis Felipe *et al.* Em meio à disputa por emendas, Lira diz que Orçamento é de todos os brasileiros, não só do Executivo. **G1**, 5 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/02/05/em-meio-a-disputa-por-emendas-lira-diz-que-orcamento-nao-e-de-uma-burocracia-que-nao-gasta-sola-de-sapato-percorrendo-o-pais.ghtml>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BARNABÉ, Ilany Da Silva Oliveira; NABHAN, Francine Ferrari. A Magna Carta, de 1215, Inglaterra: sua influência na formação do constitucionalismo moderno. **Revista Acadêmica Online**, v. 10, n. 50, p. 1-13, 2024.

BARRETO, Marcelo Menna. O semipresidencialismo e a disputa pelo orçamento da União. **Extra Classe**, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/politica/2025/02/o-semipresidencialismo-e-a-disputa-pelo-orcamento-da-uniao/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BITTAR, Eduardo. Crise política e teoria da democracia: contribuições para a consolidação democrática no Brasil contemporâneo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 53, n. 211, p. 11-33, 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BODIN, Jean. **Seis Livros da República.** São Paulo: Ícone, 2011.

BORGES, Ademar. **Presidencialismo Atenuado: Uma Possível Saída para Crises de Governabilidade no Brasil.** 2016. Disponível em: <https://jota.info/colunas/constituicao-e-sociedade/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 5 mai. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997.** Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=873448. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição da audiência pública “Emendas impositivas” – ADI 7688, 7695 e 7697**. Brasília: STF, 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/TranscrioAudinciapblicaFINALemendasimpositivas.pdf>. Acesso em: 1 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 2006-cn**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatuizada-pl.html#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%201%2C%20DE%202006,s e%20refere%20o%20mesmo%20artigo>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 358-A, de 2013, do Senado Federal**. Relator: Deputado Édio Lopes. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Acórdão ADI 4650/DF**. Relator Luiz Fux, 17 de setembro 2015b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 9.212 de 2017**. Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163674>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.276, de 02 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2018 e dá outras providências. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-

2018/2018/decreto/d9276.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.276%2C%20DE%202,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 18 mar. 2025

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF, 2019a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm#:~:text=Alterar%20os%20arts.%20165%20e%20166%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,de%20parlamentares%20de%20Estado%20ou%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166- A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF, 2019b. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=105&ano=2019&ato=64fAzYq1keZpWT037#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%20105%20de%2012%20de%20dezembro,mediante%20emendas%20ao%20projeto%20de%20lei%20or%C3%A7ament%C3%A1ria%20anual>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. Brasília, 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9711.htm#:~:text=D9711&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20programa%C3%A7%C3%A3o%20or%C3%A7ament%C3%A1ria,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.249, de 19 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10961.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 6, de 2020. Altera a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, para aumentar a transparência do processo de liberação e execução de emendas parlamentares. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140626>. Acesso em: 7 out. 2023.

BRASIL. Acórdão ADI 6991/DF. Relatora Min. Rosa Weber, 14 de setembro de 2021a. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347792736&ext=.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.699, de 14 de maio de 2021. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2021 e dá outras providências. Brasília, DF, 2021c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-

2022/2021/Decreto/D10699.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.699%2C%20DE%2014%20DE%20MAIO%20DE%202021&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20programa%C3%A7%C3%A3o%20or%C3%A7ament%C3%A1ria,2021%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. **Acórdão ADPF 850/DF, ADPF 851/DF, ADPF 854/DF e ADPF 1.014/DF.**

Relatora Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022a. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022.** Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022 e dá outras providências. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10961.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.** Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF, 2022c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato do Presidente nº 16/3/2022.** Brasília, DF, 2022d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/sistema-de-governo-semipresidencialista/atribuicoes/ato-de-criacao-e-aditamentos>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Relatório do “Grupo de Trabalho Destinado a Analisar e Debater Temas Relacionados ao Sistema de Governo Semipresidencialista” – Gtsisgov**. 2022e. 58 p. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2197846. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.415, de 16 de fevereiro de 2023.** Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2023 e dá outras providências. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11415.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. 9. ed. Brasília: STN, 2023b. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. **Ofício nº 27/2023/CGAFI/DEO/SEAG/SRI/PR.** Brasília, DF, 2023c. Disponível em: <https://drive.presidencia.gov.br/public/092345>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. **ADI 7688.** Relator Min. Flávio Dino, 2024a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6987935>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **ADI 7695**. Relator Min. Flávio Dino, 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6996131>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **ADI 7697**. Relator Min. Flávio Dino, 2024c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6997560>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF, 2024d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11927.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024**. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências, Brasília, 25 nov. 2024e. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/2883712182/lei-complementar-210-24>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discurso do Presidente Hugo Motta (REPUBLICANOS/PB)**. 2025a. 8 p. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/midias/file/2025/02/discurso-hugo-motta-presidente.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 02, de 2025**. Dá nova redação ao Capítulo II, do Título IV, da Constituição Federal, que dispõe sobre o Poder Executivo e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2483164>. Acesso em: 3 mar. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito: 30 Anos. **YouTube**, 20 mar. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gPIYkNjP0V4>. Acesso em: 6 mai. 2025.

CARDOSO, Matheus Pimenta de Freitas. **Semipresidencialismo no Brasil**: uma evolução necessária. 2022. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022.

CARNEIRO, Diogo Filipe Rodrigues. **Semipresidencialismo**: quadro teórico e análise comparativa dos sistemas de Portugal e da França. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2023.

CASTRO, Augusto Castro. Congresso inicia 2025 com novo comando e desafios políticos e econômicos. **Agência Senado**, 3 fev. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/02/03/congresso-inicia-2025-com-novo-comando-e-desafios-politicos-e-economicos>. Acesso em: 14 out. 2025.

SCHMITT, Carl. **Teoria da Constituição**. Lisboa: D. Quixote, 2006.

CASSELLA, Vinícius. Em um único dia, governo paga R\$ 2,3 bilhões em emendas PIX após desembarque de União e PP. **G1**, 19 set. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/09/15/em-um-unico-dia-governo-paga-r-23-bilhoes-em-emendas-pix-apos-desembarque-de-uniao-e-pp.ghml>. Acesso em: 20 set. 2025.

CHRISTIAN, Hérica. Pacheco defende que Legislativo apresente soluções para retomar liberação de emendas individuais. **Rádio Senado**, 13 ago. 2024a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/08/13/pacheco-defende-que-legislativo-apresente-solucoes-para-retomar-liberacao-de-emendas-individuais>

CHRISTIAN, Hérica. Pacheco defende aperfeiçoamentos nas emendas pix. **Agência Senado**, 13 ago. 2024b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2024/08/pacheco-defende-aperfeicoamentos-nas-emendas-pix>. Acesso em: 14 out. 2025.

COSTA JUNIOR, Luiz Roberto da Do Presidencialismo de Coalizão ao Presidencialismo de Coabituação. **Recanto das Letras**, 9 mai. 2015. Disponível em: <https://www.recantodasletras.com.br/artigos-de-politica/5236151>. Acesso em: 10 mar. 2025.

COUTO, Eduardo Araujo. O presidencialismo de coalizão revisitado. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 92, p. 1-29, 2020.

Congresso Nacional. **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021**. Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral). Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocon/2021/atoconjunto-1-25-novembro-2021-792047-normaatualizada-cn.html#:~:text=Ato%20Conjunto%201%2F2021&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20procedimentos%20para%20assegurar,emenda%20de%20Relator%2DGeral>. Acesso em: 19 mar. 2025.

DE CARVALHO, Mateus Rodarte; GONÇALVES, Allan Alexandre Mendes; FAVARETTO JÚNIOR, Ernesto. A dinâmica da “última palavra provisória”: diálogo interinstitucional e o papel das emendas parlamentares no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 10, n. 2, 2024.

DE OLIVEIRA, Lucas Barros; DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; DELGADO, Gabriel Rotmeister. Presidencialismo de coalizão: uma análise da consonância da ideologia das emendas constitucionais e dos presidentes posteriores à Constituição de 1988. **Conexão Política**, v. 12, n. 1, p. 148-181, 2023.

DINIZ, Gabriel. Como o voto Distrital Misto pode mudar as eleições no Brasil. **CLP Liderança Pública**, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://clp.org.br/como-o-voto-distrital-misto-pode-mudar-as-eleicoes-no-brasil/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

DO AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi) presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 9, n. 3, p. 355-365, 2017.

DUVERGER, Maurice. A new political system model: Semi-presidential government. **European journal of political research**, v. 8, n. 2, p. 165-187, 1980. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x>

DUVERGER, Maurice. **O regime semi-presidencialista de Maurice Duverger**. São Paulo: Sumaré, 1993. 208 p.

ELGIE, Robert. Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations. **Political Studies Review**, v. 2, n. 3, p. 314-330, 2004.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.

FARIA, Leonardo Casemiro de Oliveira. **Semipresidencialismo no Brasil: um possível caminho para a estabilidade política**. 2024. 58 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2024.

FRAGA, Domingos. Cláusula de barreira deve acabar com cerca de vinte partidos até 2030. **Correio do Povo**, 9 ago. 2018. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/cl%C3%A1usula-de-barreira-deve-acabar-com-cerca-de-vinte-partidos-at%C3%A9-2030-1.269127>. Acesso em: 18 mar. 2024.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Evolução da Crise Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 18. ed. São Paulo: GEN Atlas, 2020.

GIUBERTI, Ana Carolina. Budget institutions and fiscal performance of the Brazilian Federal Government. **Economia**, v. 16, n. 2, p. 176-193, 2015.

GONÇALVES, Allan Alexandre Mendes; CIRNE, Mariana Barbosa. **Controle prévio de constitucionalidade no processo legislativo e a devolução de medidas provisórias**. 2024. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/v38r977z/4o4d9lix/18K018iILrKwzUgJ.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Editora Blucher, 2020.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. São Paulo: Três Estrelas, 2015.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 81-106, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LOUREIRO, Raysa Dantas. Semipresidencialismo e Coabitação. **Anais do Seminário de Ciências Sociais**, v. 3, 2018.

LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Paulus, 1996.

MACEDO, José Arthur Castillo de. **Constitucionalismo, democracia e autogoverno**. 2011. 196 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2011.

MAIA, Flávia. Dino condiciona execução de emendas estaduais e municipais em 2026 à prestação de contas. **JOTA**, Brasília, 23 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/dino-condiciona-execucao-de-emendas-estaduais-e-municipais-em-2026-a-prestacao-de-contas>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MALI, Tiago. Brasil deixa de ter o Legislativo mais fragmentado do mundo. **Poder 360**, 8 jul. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-congresso/congresso/brasil-deixa-de-ter-o-legislativo-mais-fragmentado-do-mundo/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. 224 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/>. Acesso em: 6 abr. 2025.

MENDES, Cesar. Arthur Lira diz que o Orçamento é de todos, não só do Executivo. **Rádio Senado**, 5 fev. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/02/05/arthur-lira-diz-que-o-orcamento-e-de-todos-nao-so-do-executivo>. Acesso em: 14 out. 2025.

MENDES, Lucas. STF bloqueia execução de 1,2 mil emendas por falta de conta bancária regularizada. **STF**, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-bloqueia-execucao-de-12-mil-emendas-por-falta-de-conta-bancaria-regularizada/>. Acesso em: 14 out. 2025.

MIRANDA, Tiago. Lira institui grupo de trabalho para discutir semipresidencialismo. **Câmara dos Deputados**, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/859451-lira-institui-grupo-de-trabalho-para-discutir-semipresidencialismo/>. Acesso em: 1 set. 2023.

MIZAEL, Jorge. PEC 2/2025: O semipresidencialismo bate à porta, mas quem tem a chave? **ICL Notícias**, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://iclnoticias.com.br/pec-2-2025-o-semipresidencialismo-bate-a-porta/>. Acesso em: 11 mar. 2025.

MUGNATTO, Sílvia. Congresso derruba vetos e eleva valor das emendas parlamentares de comissões permanentes no Orçamento de 2024. **Agência Câmara de Notícias**, 9 mai. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1060631-congresso-derruba-vetos-e-eleva-valor-das-emendas-parlamentares-de-comissoes-permanentes-no-orcamento-de-2024/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias**. 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/52535428/O_costume_constitucional_da_devolu%C3%A7%C3%A3o_in_limine_de_medidas_provis%C3%B3rias_Jota_15_Set_2021_. Acesso em: 12 dez. 2023.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Qual é a vantagem do semipresidencialismo?** 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/defensor-legis/qual-e-a-vantagem-do-semipresidencialismo>. Acesso em: 7 abr. 2025.

NOBRE, Marcos. O Assunto #1282: A crise de governabilidade no Brasil. **Portal G1**, 20 ago. de 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=l3HIROhJ0xs>. Acesso em: 18 abr. 2025.

NOBRE, Noéli. Proposta muda a Constituição para instituir o semipresidencialismo no Brasil. **Agência Câmara de Notícias**, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1131679-proposta-muda-a-constituicao-para-instituir-o-semipresidencialismo-no-brasil/>. Acesso em: 15 out. 2025.

NUNES, Vinícius. Congresso evita assumir responsabilidade direta sobre execução das emendas Pix. *CartaCapital*, São Paulo, 23 out. 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/congresso-evita-assumir-responsabilidade-direta-sobre-execucao-das-emendas-pix/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SACAFF, Fernando Facury. **Lições de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

OLIVEIRA, Clarice G.; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 3, p. 748-763, 2017.

PAIXÃO, Cristiano. **A construção do futuro: os 30 anos da Constituição de 1988**. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/38254871/A_constru%C3%A7%C3%A3o_do_futuro_os_30_anos_da_Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988. Acesso em: 5 abr. 2025.

PASSAES, Fernando Mendes *et al.* **Poderes do Estado, formas de Estado e formas de Governo**. 2025. Disponível em: <https://cefep.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Poderes-e-formas-OK.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, p. 265-301, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>

PEREIRA, Celina; COELHO, Denilson Bandeira. Hemograma da governabilidade no Brasil: checando a saúde do presidencialismo de coalizão. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 5, n. 1, p. 1-23, 2016.

PINTO, Élidea Graziane. **Controle de contas públicas e orçamento**. São Paulo: Fórum, 2017.

PINTO, Élidea Graziane. Emendas parlamentares: quanto menos controláveis, mais atraentes. **Conjur**, 17 mai. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-17/contas-vista-emendas-quao-controlaveis-atraentes/>. Acesso em: 6 mai. 2025.

PIOVESAN, Eduardo; BITTAR, Paula Bittar. Câmara aprova PEC do orçamento impositivo em 2º turno. **Agência Câmara de Notícias**, 11 fev. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/450321-camara-aprova-pec-do-orcamento-impositivo-em-2o-turno/>. Acesso em: 14 out. 2025.

PIOVESAN, Eduardo; SIQUEIRA, Carol. PEC da Transição é promulgada pelo Congresso. **Agência Câmara de Notícias**, 21 dez. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/>. Acesso em: 7 abr. 2025.

PIRES, Suélen. Pacheco informa acordo entre os Poderes sobre emendas Pix e limite para valores. **Agência Senado**, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/20/pacheco-informa-acordo-entre-os-poderes-sobre-emendas-pix-e-limite-para-valores>. Acesso em: 7 abr. 2025.

PONTUAL, Helena Daltro. STF suspende repasse de ‘emendas Pix’ a nove municípios. **Supremo Tribunal Federal**, 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-repasse-de-emendas-pix-a-nove-municipios/>. Acesso em: 20 set. 2025.

QUEIROZ, Luiz Viana. A PEC do semipresidencialismo é inconstitucional. **Migalhas**, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/424326/a-pec-do-semipresidencialismo-e-inconstitucional>. Acesso em: 3 mar. 2025.

RAMOS, Mariana. Motta vai instalar comissão para discutir implantação do voto distrital misto. **Agência Câmara de Notícias**, 13 fev. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1133261-motta-vai-instalar-comissao-para-discutir-implantacao-do-voto-distrital-misto/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

RENNÓ, Lucio R.; PEREIRA FILHO, Renato. Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 57-75, 2013.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 150, p. 57-78, 2022.

RICUPERO, Bernardo. O que foi o 8 de janeiro? **Jornal da USP**, 8 jan. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/o-que-foi-o-8-de-janeiro/>. Acesso em: 6 abr. 2025.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 45, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 339-396, 2020.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. **Novos estudos Cebrap**, n. 35, p. 3-14, 1993.

SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes**. Londres: Macmillan Press, 1994.

SCHIEFLER, Gustavo; GÓES, Luma. Emendas de relator e controvérsias sobre sua legalidade. **ConJur**, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-05/schieflere-goes-emendas-relator-controversias-legais2>. Acesso em: 14 fev. 2023.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 20, n. 20, p. 253-299, 2016.

SCHREIBER, Mariana. ‘Parlamentarismo informal’: afinal, Bolsonaro está perdendo liderança do governo para Congresso? **BBC**, 28 mai. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48429131>. Acesso em: 5 mar. 2025.

SENADO FEDERAL. Presidente Davi promulga Emenda do orçamento impositivo. **Agência Senado**, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/presidente-davi-promulga-emenda-do-orcamento-impositivo>. Acesso em: 14 out. 2025.

SENADO NOTÍCIAS. Pacheco informa acordo entre os Poderes sobre emendas Pix e limite para valores. **Agência Senado**, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/20/pacheco-informa-acordo-entre-os-poderes-sobre-emendas-pix-e-limite-para-valores>. Acesso em: 18 out. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Leonardo Rigotti de Ávila e. **Semipresidencialismo no Brasil? Os contornos empíricos e teóricos da adoção do semipresidencialismo no Brasil**. 2023. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2023.

SILVA, Glauco Peres da. A Lógica da Causalidade Aplicada ao Presidencialismo de Coalizão: Considerações Metodológicas. **Dados**, v. 68, n. 2, p. e20230143, 2024.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de

autocontenção judicial. **Revista Quaestio Iuris**, v. 6, n. 02, p. 119–161, 2013. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2013.11773>

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 215, p. 59-78, 2017.

TAVARES, André Ramos. O dinheiro público nas eleições: transparência e o necessário debate sobre o financiamento público de campanhas. **Esfera Brasil**, 2025. Disponível em: <https://esferabrasil.com.br/revista/2025-2/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

TELES, Milena Vieira Braga. **Emendas parlamentares: um olhar comparativo sobre capacidade estatal em âmbito estadual**. Brasília: IDP, 2025.

TENÓRIO, Augusto. Governo Lula pagou apenas 17% das emendas obrigatórias de 2025. **Metrópoles**, 01 set. 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/governo-lula-pagou-apenas-17-das-emendas-obrigatorias-de-2025>. Acesso em: 20 set. 2025.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O Antigo Regime e a Revolução**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Financeiro e Tributário**. 9. ed. São Paulo: Método, 2020.

VILA-NOVA, Daniel A.; SIMON, Henrique Smidt. Semiconstitucionalismo ou a Constituição por inteiro? O Brazilianista, Brasília, 27 out. 2025. Disponível em: <https://obrazilianista.com.br/semiconstitucionalismo-ou-a-constituicao-por-inteiro/>. Acesso em: 29 out. 2025.

VAN DER LAAN, Cesar Rodrigues. Taxa de consentimento de medidas provisórias: uma reavaliação aplicada ao governo Bolsonaro (2019-2022). **Novos estudos CEBRAP**, v. 43, n. 3, p. 485-522, 2024.

VINHAL, Gabriela. Como fundo eleitoral de R\$ 4,9 bi uniu PT e PL 'contra' Pacheco e Novo. **UOL**, Brasília, 23 dez. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/12/23/fundo-eleitoral-49-bilhoes-orcamento-2024.htm>. Acesso em: 27 mar. 2025.

XAVIER, Luiz Gustavo. Lira e governadores acertam destinar R\$ 14,5 bilhões no Orçamento para a Saúde. **Agência Câmara de Notícias**, 2 mar. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/731850-lira-e-governadores-acertam-destinar-r-145-bilhoes-no-orcamento-para-a-saude/>. Acesso em: 14 out. 2025.

XAVIER, Luiz Gustavo. "Não existe orçamento secreto, existe um orçamento municipalista", diz Lira. **Agência Câmara de Notícias**, 4 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911865-nao-existe-orcamento-secreto-existe-um-orcamento-municipalista-diz-lira/>. Acesso em: 14 out. 2025.

