

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**

**Faculdade de Ciências Humanas e Sociais**

**BIANCA CRIVELARO LEWCZUK**

**DO HIPERPRESIDENCIALISMO À HIPERTROFIA DO LEGISLATIVO:**

mapeamento das transformações nos arranjos jurídico-institucionais no contexto do  
presidencialismo de coalizão brasileiro

Franca

2025

**BIANCA CRIVELARO LEWCZUK**

**DO HIPERPRESIDENCIALISMO À HIPERTROFIA DO LEGISLATIVO:**

mapeamento das transformações nos arranjos jurídico-institucionais no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como parte das exigências para obtenção do título de Bacharela em Direito.

Área de concentração: Teoria do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Murilo Gaspardo.

Franca

2025

L669h	<p>Lewczuk, Bianca Crivelaro</p> <p>Do hiperpresidencialismo à hipertrofia do Legislativo : mapeamento das transformações nos arranjos jurídico-institucionais no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro / Bianca Crivelaro Lewczuk. -- Franca, 2025</p> <p>82 f.</p> <p>Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca</p> <p>Orientador: Murilo Gasparido</p> <p>1. Teoria do Estado. 2. Presidencialismo. 3. Prática parlamentar. 4. Relações entre Poderes. I. Título.</p>
-------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**BIANCA CRIVELARO LEWCZUK**

**DO HIPERPRESIDENCIALISMO À HIPERTROFIA DO LEGISLATIVO:  
mapeamento das transformações nos arranjos jurídico-institucionais no  
contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca, para obtenção do título de Bacharela em Direito.

Data da defesa: 27/11/2025

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Murilo Gaspardo

Orientador

UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca

---

Prof. Me. Matheus Conde Pires

1º Examinador

UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca

---

Prof. Adolfo Rafael Silva Mariano Oliveira

2º Examinador

UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca

## **AGRADECIMENTOS**

Começo os agradecimentos com meus pais, Lucelena e Eduardo, que tornaram possível meu sonho de viver a universidade pública. Agradeço a meu namorado, Gabriel, com quem vivi os momentos mais lindos nessa jornada, dentro e fora da faculdade. Agradeço também ao meu irmão, Pedro e a minha avó, Helena, por serem o suporte com que pude contar desde sempre. Não posso deixar de agradecer, também, ao meu avô Toni, que não está mais conosco, mas cujo sonho era me ver formada. O amor de família foi o combustível que me fez chegar até aqui. Obrigada.

Agradeço aos meus queridos amigos Anna Beatriz Hashioka e Vinícius Álvares com quem dividi um lar em Franca. Agradeço, também, ao Luis Gustavo da Silva, que mais do que um veterano, foi um amigo e mentor. Vocês foram a família que construí em Franca. Obrigada.

Ainda, agradeço aos meus amigos da Turma XXXVIII de Direito da Unesp, em especial, Johann Plath, Luisa Sasaki, Ana Beatriz da Silva, Larissa Hisnauer, Guilherme Kazuo, Julia Piva e Pedro Hivizi. Com vocês dividi todas as experiências dentro da sala de aula e fora também. Obrigada.

Além disso, quero deixar meu agradecimento à República Infiltração e todos os seus agregados. Levo no coração todas as amizades que desenvolvi aí dentro. Obrigada.

Por fim, agradeço à Unesp Franca e todos os seus servidores e funcionários, à Fapesp e ao meu orientador, Prof. Dr. Murilo Gaspardo. Obrigada.

*Faz o que tu queres,  
Há de ser tudo da lei.*

Trecho da canção “Sociedade Alternativa”, de Raul Seixas.

## RESUMO

Após a redemocratização brasileira e a promulgação da Constituição de 1988, estruturou-se um modelo político-institucional caracterizado pelo hiperpresidencialismo e multipartidarismo. Esse arranjo, denominado de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), permitia ao Executivo, com forte poder de agenda, organizar coalizões legislativas e induzir a cooperação disciplinada de parlamentares. Contudo, esse equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo desenhado pela Constituição, vem se tornando conflituoso, e as condições de governabilidade dos presidentes vêm se tornando cada vez mais custosas. A Ciência Política recente vêm apostando na relevância dos instrumentos do processo legislativo na mediação desses conflitos, de forma que o presente trabalho pretende analisar de que maneira as alterações promovidas nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional impactam na dinâmica da governabilidade, dentro do contexto do presidencialismo de coalizão. A partir da revisão bibliográfica acerca do presidencialismo de coalizão e de seu impacto nas relações Executivo-Legislativo, bem como do mapeamento das mudanças regimentais entre 2011 e 2024, o trabalho procura analisar o impacto dos Regimentos Internos das Casas Legislativas na diminuição do poder de agenda do Presidente e na concentração de poder decisório em atores-chave do Parlamento, contribuindo para o debate acadêmico sobre presidencialismo de coalizão e sobre o papel dos arranjos jurídico-institucionais na cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo, garantindo (ou não) uma governabilidade estável, nos moldes do regime democrático brasileiro.

**Palavras-chave:** presidencialismo de coalizão, Regimentos Internos, relações Executivo-Legislativo, governabilidade democrática.

## ABSTRACT

After Brazil's redemocratization and the promulgation of the 1988 Constitution, a political-institutional model characterized by hyper-presidentialism and multipartism was consolidated. This arrangement, defined as coalition presidentialism (Abranches, 1988), allowed the Executive, through a strong agenda-setting power, to organize legislative coalitions and induce disciplined parliamentary cooperation. Over the years, however, the constitutional balance between the Executive and Legislative branches has become increasingly conflictual, and the conditions for presidential governability progressively more costly. Recent political science literature has highlighted the relevance of legislative procedures and institutional mechanisms in mediating these conflicts. Within this framework, the present study aims to analyze how the amendments introduced in the Internal Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, the Federal Senate, and the National Congress have impacted the dynamics of governability under Brazil's coalition presidentialism. Through a literature review on coalition presidentialism and its effect on Executive-Legislative relations, as well as a mapping of rule changes between 2011 and 2024, this work seeks to evaluate how the Internal Rules of the legislative houses have reduced the President's agenda-setting power and concentrated decision-making authority among key parliamentary actors. The study contributes to the academic debate on coalition presidentialism and the role of legal-institutional arrangements in fostering cooperation between the Executive and Legislative branches, whether or not they ensure stable governability in line with Brazil's democratic regime.

**Keywords:** coalition presidentialism, Internal Rules of Procedure, Executive–Legislative relations, democratic governability.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Características Institucionais das Principais Democracias Ocidentais e do Brasil (1946-64)

Figura 2 - Fracionamento Parlamentar em Democracias Seleccionadas

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Definições características institucionais do presidencialismo de coalizão

Tabela 2 - Número de Resoluções da Câmara dos Deputados que alteram o Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Tabela 3 - Número de Resoluções do Senado Federal que alteram o Regimento Interno do Senado Federal

Tabela 4 - Número de Resoluções do Congresso Nacional que alteram o Regimento Interno Comum do Congresso Nacional

Tabela 5 - Mapeamento do impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão a partir de Resoluções CD que alteram o Regimento Interno CD

Tabela 6 - Mapeamento do impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão a partir de Resoluções SF que alteram o Regimento Interno SF

Tabela 7 - Mapeamento do impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão a partir de Resoluções CN que alteram o Regimento Interno CN

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

TEB – Teoria do Estado Brasileiro

CD – Câmara dos Deputados

SF – Senado Federal

CN – Congresso Nacional

RI – Regimento Interno

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVAS .....	13
1.2. DELINEAMENTO DO MÉTODO E DO OBJETO .....	18
<b>2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E AS RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO APÓS 1988 .....</b>	<b>24</b>
2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O “SINGULAR ARRANJO” ....	24
2.2 ATIVIDADE LEGISLATIVA E RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO .....	34
2.3 A HIPERTROFIA DO LEGISLATIVO APÓS 2010 E O DEBATE ATUAL SOBRE O CENTRÃO .....	44
<b>3 AS TRANSFORMAÇÕES NOS REGIMENTOS INTERNOS: MERA QUESTÃO PROCESSUAL OU INSTRUMENTO DE PODER? .....</b>	<b>51</b>
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL .....	51
3.2 MAPEAMENTO DAS RESOLUÇÕES QUE PROMOVEM ALTERAÇÕES NOS REGIMENTOS INTERNOS .....	55
3.3 ANÁLISE DOS IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES NA DINÂMICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO .....	60
<b>4 CONCLUSÃO .....</b>	<b>76</b>
<b>5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>80</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVAS

O presidencialismo de coalizão surgiu no Brasil com a Constituição Federal de 1946 e se reinventou, após duas décadas do obscurantismo do regime militar, na Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Ambas as Cartas - de 1946 e 1988 - traziam em seu texto os elementos basilares que permitiam a execução desse arranjo no contexto jurídico-institucional brasileiro, quais sejam, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária (Abranches, 2018).

Nesse cenário, é estabelecido na literatura que o presidencialismo de coalizão nos moldes que hoje se conhece, foi desenhado após um longo processo de redemocratização, e se caracteriza como um sistema político-institucional hiperpresidencialista e multipartidário. Nele, os Poderes foram organizados de tal forma que, o Executivo, com seu amplo poder de agenda, detinha a força para coordenar os parlamentares a votar de forma disciplinada, conforme dispõem Limongi e Figueiredo:

No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particulares. Ao contrário, a melhor estratégia para obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (1998, p. 85).

No entanto, conforme os anos se passaram, o equilíbrio nas relações Executivo-Legislativo se tornou mais complexo, e a construção de coalizões majoritárias no Congresso se fez cada vez mais custosa para o Presidente, deteriorando-se o referido arranjo estabelecido pela Constituição Cidadã e alterando as condições de governabilidade (Melo; Pereira, 2024, p. 14).

Ressalta-se que esse processo de afastamento do hiperpresidencialismo constitucionalmente estabelecido e hipertrofia do Legislativo ocorreu sem grandes mudanças estruturais no sistema institucional brasileiro, como a alteração do modelo de governo por um plebiscito, ou então a promulgação de uma nova Constituição, o que levanta questionamentos acerca do arcabouço normativo que alicerçou esse movimento.

Faz-se necessário pontuar, aqui, a questão da escolha do termo “hiperpresidencialismo”. Trata-se, mais do que uma opção terminológica, de uma necessidade analítica de qualificar o papel assumido pelo Executivo no arranjo político brasileiro constitucionalmente estabelecido. Como se discutirá ao longo do trabalho, a centralidade presidencial nas dinâmicas de governo, seja na condução das coalizões, seja na capacidade de definição da agenda legislativa, não se trata de um fenômeno episódico, mas de um traço estrutural do modelo político nacional.

O termo foi cunhado, inicialmente por Roberto Gargarella, a partir de sua leitura crítica acerca do constitucionalismo latino-americano. Em sua análise, as constituições da região, ainda que marcadas por amplos catálogos de direitos e por retóricas democráticas, conservaram a estrutura central de organização política legada dos períodos autoritários. Nesse arranjo, o chefe do Executivo permanece como o eixo de um sistema verticalizado e concentrado, no qual as demais instituições exercem papéis secundários na definição substantiva das políticas públicas. Sobre isso, afirmam Rigacci, Leão e Teixeira:

Assim, a partir do final da década de 1980 quando da transição de governos autoritários para governos democráticos, uma nova onda de Constituições surgiu como uma reação ao passado ditatorial. Essas novas Constituições expandiram os direitos humanos dos cidadãos, incluindo não apenas uma longa lista de direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais. No entanto – e este é um dos principais argumentos de Gargarella – manteve-se a estrutura de poder com concentração da autoridade no chefe do Poder Executivo. [...] E tal manutenção e fortalecimento da organização de poder centralizada na autoridade do Presidente (“hiperpresidencialismo”) comprometeu a liberdade individual das pessoas e neutralizou ou ao menos prejudicou o progresso em direção à igualdade e ao empoderamento da cidadania. (2023, p. 342-343).

Dessa forma, o termo “hiperpresidencialismo” busca traduzir a sobreposição funcional e simbólica do Executivo sobre os demais poderes, resultante de um desenho institucional que favorece a concentração e a personalização do poder político. Tal protagonismo, embora funcional para garantir governabilidade em contextos fragmentados, revela também a persistência de uma tradição constitucional latino-americana do século XX que historicamente concentrou poderes decisórios na figura do chefe do Executivo.

Diante do afastamento do hiperpresidencialismo estabelecido, destaca-se na Ciência Política, o grande número de teorias e autores que procuram descrever e

explicar o fenômeno que antes garantiu o funcionamento do presidencialismo de coalizão com um Executivo inflado, o que não mais ocorre atualmente.

Nesse sentido, destacam-se as obras de Scott Mainwaring e Sérgio Abranches, que entendem que “é difícil manter uma democracia presidencialista multipartidária”, e que no Brasil “a combinação de presidencialismo e um sistema multipartidário criou problemas para a estabilidade da democracia nos períodos (mais) democráticos da história do país 1946-64 e de 1985 até o presente” (Mainwaring, 1993).

Defendem os autores, ainda, que os Presidentes encontram cada vez mais dificuldades em promover suas pautas frente a um Congresso carente de base governista, o que pode ser explicado tanto pelo sistema partidário fragmentado, bem como pela indisciplina dos partidos políticos:

Os presidentes enfrentaram problemas para superar a oposição no Congresso e para implementar as reformas mais importantes quando sua popularidade já havia se dissipado. Eis porque a ausência de base majoritária confiável no Congresso apresentava problemas para a eficácia governamental. E essa é a razão pela qual Sarney, Collor e Franco encontraram muita dificuldade para implementar suas agendas, a despeito de amplas prerrogativas constitucionais de que estavam investidos. No período de 1985-94, a consistência da política pública foi muitas vezes prejudicada em decorrência dos esforços presidenciais para obter apoio no Congresso e entre os governadores. (Mainwaring, 1997, n.p.).

Sob outra perspectiva, existe a linha teórica proposta por Fernando Limongi, Argelina Figueiredo, na obra “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, de 1998, que dá destaque aos instrumentos de atividade legislativa como fontes de poder, ampliando ou não o poder de agenda de determinada figura e distribuindo recursos de maneira conveniente. Assim, mesmo com um Presidente com grandes poderes legislativos conforme constitucionalmente determinado em 1988, aqueles que detêm o poder de editar as regras de funcionamento do Congresso podem ditar o jogo do presidencialismo, garantindo ou não a cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Nessa linha, destaca-se a importância do processo legislativo como aparato jurídico que instrumentaliza e regula a relação institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, especialmente no que tange ao atual movimento que se afasta do hiperpresidencialismo e se direciona à hipertrofia do Legislativo.

Observa-se, assim, que a normativa processual legislativa é uma ferramenta jurídica que define a relação entre esses poderes, pois pode, de um lado, minimizar os impactos das agendas propostas pelo Executivo dentro do Congresso, e de outro, concentrar poderes e recursos nas mãos de poucos parlamentares, notoriamente os Presidentes das Casas, líderes partidários e Presidentes das Comissões.

Dessa forma, os próprios atores da coalizão podem ditar a dinâmica de seu funcionamento, gerenciando os mecanismos de mobilização de parlamentares e de recursos, de forma que a interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo é exercida a partir desse arranjo.

Assim, diante do movimento político-institucional que sai de um modelo hiperpresidencialista, estabelecido nos parâmetros da Constituição Federal, e chega a um Legislativo hipertrofiado, sem grandes mudanças estruturais, bem como da reflexão acerca da importância dos instrumentos jurídico-institucionais na condução desse processo, que surge a pergunta norteadora da presente pesquisa.

Nesse sentido, objetiva o presente estudo, compreender o referido movimento, que ocorreu dentro dos moldes do presidencialismo de coalizão, a partir das transformações de instrumentos jurídico-institucionais que organizam a atividade legislativa.

O presente trabalho pretende realizar uma análise quanto à influência dos arranjos jurídico-institucionais no movimento de afastamento do hiperpresidencialismo e proximidade a uma hipertrofia do Poder Legislativo, que ocorreu no presidencialismo de coalizão brasileiro na ordem Constitucional pós-1988.

Assim, propõe a construção de um raciocínio jurídico-institucional que correlacione dados obtidos por meio de um mapeamento com o funcionamento de um arranjo que é basilar na democracia brasileira.

Propõe, inicialmente, o levantamento da bibliografia especializada sobre o presidencialismo de coalizão, bem como sobre a influência do processo legislativo neste arranjo, após 1988. Em seguida, será realizada a leitura e fichamento dos documentos pertinentes, selecionados de acordo por critério de relevância e aproximação com o objeto de pesquisa.

A partir desse panorama, pretende-se desenvolver um mapeamento das mudanças no processo legislativo brasileiro, ocorridas por força da edição de três

normativas específicas (mudanças nos regimentos internos do Congresso, Senado e Câmara dos Deputados).

Após a produção do mapeamento, pretende-se realizar a correlação dos dados coletados com aspectos do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, especialmente quanto à influência dessas normas na capacidade do Chefe do Executivo de legislar e na concentração de poderes em poucos atores do Poder Legislativo.

Dessa forma, o panorama que se pretende traçar permitirá uma análise mais profunda acerca dos arranjos jurídico-institucionais que ditam o funcionamento da democracia brasileira, e poderá, inclusive, servir como estudo preliminar para o desenvolvimento de projeto de mestrado.

Ainda, ressalta-se a importância do estudo como uma conclusão do que já desenvolvido pela autora durante a execução de bolsa de treinamento técnico financiada pela FAPESP no grupo de pesquisa “Crise da democracia e arranjos jurídico-institucionais: uma análise a partir das relações entre a política e o direito”.

## 1.2. DELINEAMENTO DO MÉTODO E DO OBJETO

Diante do processo narrado, de transformação nas relações de poder entre Executivo e Legislativo, bem como a modificação da dinâmica dos atores da coalizão, dentro do contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, observou-se o problema da presente pesquisa, que se propõe a realizar um estudo interdisciplinar das transformações nas relações de Poder Executivo-Legislativo, sob uma ótica conjunta do Direito e da Ciência Política.

Para tanto, é necessário que se utilize um método para levantar e analisar os dados normativos (caráter jurídico) que permeiam o tema, juntamente com seus impactos institucionais (caráter político), permitindo que se realize um diálogo entre Direito e Ciência Política.

No mais, é necessário delimitar um objeto em que o método escolhido possa ser aplicado, de forma a construir as reflexões desejadas acerca das transformações nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Os problemas da estruturação do método e da definição do objeto são indagações que historicamente permeiam os estudos dentro Teoria Geral do Estado, e são questões amplamente debatidas no contexto do desenvolvimento da disciplina Teoria do Estado Brasileiro (Boldrini, Bucci, 2023, p. 279).

Os autores concluem que da conjugação do objeto da Teoria do Estado Brasileiro, qual seja, “o Estado brasileiro desde o seu estabelecimento como ente soberano”, com o método estruturado na linha jurídico-normativa surge o recorte jurídico-institucional, que reflete “a particularidade da TEB, na medida em que a centralidade dos aspectos jurídicos e de suas conexões com os políticos e históricos produz a diferenciação em relação às demais áreas afins, como a História, a Ciência Política e a Sociologia, entre outras.” (Boldrini e Bucci, 2023, p. 280-281).

Estando o presidencialismo de coalizão e, especialmente, as relações entre Poderes, dentro do recorte jurídico-institucional apresentado por Boldrini e Bucci, a utilização do método de mapeamento de arranjos jurídicos-institucionais, proposto por Bucci e Gasparido, se mostra perfeitamente adequado ao levantamento que se propõe fazer, na medida em que:

O objetivo do método de mapeamento de arranjos jurídico-institucionais é orientar a análise interdisciplinar de arranjos escolhidos, conectando fontes

do direito e da política. Alguns estudos iniciais demonstraram potencial para essas conexões, com o aprofundamento da análise jurídica sem perder a sua especificidade quando em diálogo com outras áreas, especialmente a política. (Bucci, Gaspardo, 2024, p. 3).

Portanto, toma-se como referencial metodológico para o levantamento e análise de dados realizados no presente trabalho, o mapeamento de arranjos jurídicos-institucionais, uma vez que essa proposta de método permite a compreensão da passagem do hiperpresidencialismo à hipertrofia do Legislativo sob uma perspectiva jurídica, dado que propõe o estudo das estruturas, processos e valores dos arranjos jurídico-institucionais que permeiam o fenômeno, bem como a correlação entre eles com o contexto histórico estudado (Bucci, Gaspardo, 2024, p. 24).

O método escolhido é, ainda, uma proposta de trabalho eficiente para estudos sobre a crise da democracia, como explicitado pelos autores, uma vez que projetos sobre “crise da democracia e arranjos jurídico-institucionais, envolve diversos arranjos que em seu conjunto compõem o regime democrático brasileiro pós-2013” (Bucci, Gaspardo, 2024, p. 30).

Dessa forma, mapear os arranjos jurídicos-institucionais, além de ser um método eficiente para o levantamento de dados proposto, se adequa ao objeto específico a ser estudado, qual seja o movimento do hiperpresidencialismo à hipertrofia do Legislativo, já que desequilíbrios na estrutura de poder entre o Chefe do Executivo e os Parlamentares, compõem mudanças político-institucionais que podem ser catalisadores de uma crise da democracia. Nesse sentido, afirmam Figueiredo e Limongi:

O longo processo de redemocratização vivido pelo Brasil foi acompanhado de intenso debate institucional. Para muitos analistas, a consolidação da democracia em gestação pediria a rejeição da estrutura institucional que presidira a malsucedida experiência democrática anterior. No decorrer desse debate, a forma presidencialista de governo e as leis eleitorais se constituíram no alvo privilegiado das propostas de reforma institucional. O presidencialismo deveria ser preterido em função de sua tendência a gerar conflitos institucionais insolúveis, enquanto a legislação partidária deveria ser alterada com vistas à obtenção de um sistema partidário com menor número de partidos com um mínimo de disciplina. De acordo com esse diagnóstico, a fórmula institucional adotada pelo país levaria ao pior dos mundos: a explosiva combinação entre presidencialismo e um sistema pluripartidário baixamente institucionalizado. Em suma, a sorte da democracia brasileira dependeria do exercício da engenharia institucional. (Figueiredo, Limongi, 1998, p. 19).

Superada a escolha do método, procurou-se selecionar dentre os arranjos jurídico-institucionais que permeiam o assunto do regime democrático brasileiro, inserido no contexto do presidencialismo de coalizão, aquele(s) que especificamente influenciam no tema das mudanças nas relações de poder que ocasionaram a movimentação em direção à hipertrofia do Legislativo. Segundo Bucci e Gasparido, cabe ao pesquisador escolher os arranjos jurídico-institucionais que se aplicam ao tema que se procura estudar:

Procurou-se, a partir desses ensaios e da reflexão teórica, apresentar uma proposta de método com suas etapas estruturantes e procedimentos analíticos que possam ser replicáveis em outros estudos, de forma que seja possível examinar, de maneira sistemática e comparável – considerando tempos, lugares ou setores diferentes – arranjos jurídico-institucionais escolhidos pelos pesquisadores. (Bucci, Gasparido, 2024, p. 30).

A produção de Ciência nos campos Jurídico e, principalmente, político, vêm evidenciando a importância do estudo da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, seu impacto sobre o funcionamento do Congresso Nacional e sobre a produção legislativa em âmbito federal. (Corrêa, 2024, p. 67).

Nessa seara, fica evidente a relevância do processo legislativo como aparato jurídico que institucionaliza as complexas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como seu protagonismo dentro arranjo contexto jurídico-institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro. Sobre o assunto afirma Corrêa:

[..] alguns aspectos do processo legislativo brasileiro - em particular, a concentração de diversos instrumentos especiais nas mãos do Presidente da República, dos presidentes das Casas legislativas e dos líderes partidários no Congresso, assegurando-lhes o "poder de agenda" - ajudam a explicar, de acordo com os cientistas políticos, o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Ao mesmo tempo, a própria eficácia do presidencialismo de coalizão - um debate que repercutiu na ciência política brasileira durante os anos posteriores à redemocratização e à constituinte de 1986-88, questionando se o arranjo político-institucional que ali emergia possibilitava que o Poder Executivo assegurasse a governabilidade do país ou não - passou a ser mensurada em termos dos resultados do processo legislativo do Congresso Nacional. (Corrêa, 2024, p. 67).

Dessa forma, delimitou-se o processo legislativo, como objeto fundamental para a análise do funcionamento e das mudanças nas relações entre os Poderes

que se procura estudar. Mapear as transformações desse processo legislativo, inserido no contexto de presidencialismo de coalizão, permitirá a reflexão e construção de hipóteses acerca do referido movimento da passagem do hiperpresidencialismo à hipertrofia do Legislativo.

É evidente, por conta do tempo e espaço proporcionados a uma monografia, a inexecutabilidade do mapeamento de todas as transformações no processo legislativo ocorridas desde a ordem Constitucional de 1988. É necessário, portanto, refinar o objeto acerca do (i) conceito de processo legislativo; (ii) tipo de mudança processual a ser mapeada; (iii) aspecto temporal do mapeamento.

Diante das várias acepções sobre a conceituação de processo legislativo, é necessário trazer, inicialmente, aquela dispõe a Constituição Federal:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. (Brasil, 1988).

Na mesma seara, preceitua o Congresso Nacional, em seu “Glossário de Termos Orçamentários” produzido pelo Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal:

Sequência de atos processuais subordinada a formalidades previstas na Constituição Federal e nos regimentos internos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, com vistas ao exercício das atividades típicas do Poder Legislativo: elaboração de normas jurídicas e fiscalização da administração pública. (Brasil, 2020).

Partindo desse único pressuposto, não fica evidente quais normas devem ser estudadas para a compreensão das mudanças no processo legislativo, pois o artigo apenas elenca os tipos de produção normativa que decorrem do processo legislativo. Essa interpretação restringe a sistemática do processo legislativo, como

mera “atividade de produção normativa do Congresso Nacional” (Corrêa, 2024, p. 21).

Contraopondo essa ideia, advém a perspectiva doutrinária, que compreende o fenômeno para além de seu papel como ferramenta de produção normativa, valorando o conceito relevando o caráter essencialmente jurídico. Sobre isso, afirma Alexandre de Moraes que:

O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas. [...] O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional, determinando, desta forma, a Carta Magna, quais os órgãos e quais os procedimentos de criação das normas gerais [...]. (Moraes, 2023, p. 755).

Observa-se, então, a abrangência do processo legislativo, que atua como fenômeno jurídico e sociológico, como preceitua Moraes, e que, primordialmente, se dá como ferramenta técnica de produção normativa, como ressaltado pelas definições da Constituição Federal e do Congresso Nacional.

Partindo para a escolha das mudanças no processo legislativo que efetivamente serão mapeadas, observou-se a necessidade de compreender quais normativas são capazes de alterar tal mecanismo, e onde se encontram essas regras. Sobre o tema, esclarece a Câmara dos Deputados em nota de acesso à informação, que:

As regras gerais de elaboração legislativa encontram-se definidas na Constituição, em seu Título IV, Capítulo I - Do Poder Legislativo. As regras específicas de tramitação de projetos em cada Casa Legislativa estão dispostas nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Para a apreciação de determinadas matérias, no entanto, a Constituição Federal exige a atuação das duas Casas em conjunto. Neste caso, são aplicadas as regras previstas no Regimento Comum, ou Regimento Interno do Congresso Nacional, que disciplina os procedimentos conjuntos de elaboração legislativa pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. (Brasil, 2025).

Sob tal perspectiva, o presente trabalho poderia ocupar-se de mapear as transformações no Título IV, Capítulo I da Constituição Federal, a partir do estudo das Emendas Constitucionais que afetam os artigos lá elencados, o que permitiria a compreensão das mudanças nas regras gerais da elaboração legislativa federal. No entanto, para o entendimento acerca das especificidades do complexo arranjo jurídico-institucional do processo legislativo, bem como para reflexão minuciosa da passagem de um Executivo fortalecido para um Legislativo hipertrófico, tal análise não seria suficientemente abrangente.

Dessa forma, a investigação específica sobre as mudanças na tramitação de projetos em cada uma das Casas Legislativas e no Congresso Nacional como um todo representa um objeto mais preciso para a análise que se pretende fazer. Para tanto, designou-se o objeto do presente estudo, as mudanças nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Regimento Interno Comum do Congresso Nacional, seguindo o disposto pela supracitada nota de acesso à informação, emitida pela própria Câmara dos Deputados.

No entanto, antes de proceder com a pesquisa, é necessário que se faça, inicialmente, um de conceitos basilares e de uma revisão histórica do próprio termo “presidencialismo de coalizão” e de sua atuação na ordem jurídica-institucional brasileira. Para tanto, será realizado um levantamento bibliográfico sobre o tema, perpassando inicialmente pela obra de Sérgio Abranches, que originou o estudo do termo no Brasil, até as visões mais atualizadas sobre o tema, que adequam o arranjo ao espaço atual, uma vez que ele “ganhou elasticidade e plasticidade próprias aos rótulos que passam a ser aplicados para caracterizar realidades complexas e dinâmicas” (Limongi, Figueiredo; 2017; p. 80).

Esta análise inicial contribui para a compreensão da atuação deste arranjo na ordem jurídica-institucional brasileira, e da sua relação com o processo legislativo, que atuam de forma quase simbiótica nesta ordem constitucional.

O trabalho, então, se dividirá em duas fases principais, a primeira mais teórica, que pretende discutir o estado da arte dos estudos sobre presidencialismo de coalizão, relações entre Executivo e Legislativo e preponderância do Legislativo após a década de 2010 e a segunda, será o mapeamento anteriormente descrito, para que assim possa se tecer considerações sobre as transformações nos arranjos

jurídico-institucionais como instrumento de poder no presidencialismo de coalizão brasileiro.

## **2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E AS RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO APÓS 1988**

### **2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O “SINGULAR ARRANJO”**

O estudo do estado da arte do termo “presidencialismo de coalizão” se impõe como ponto de partida indispensável para a compreensão das dinâmicas político-institucionais brasileira pós 1988. Por tratar-se de uma categoria analítica formulada a partir das especificidades de nossa égide constitucional, sua correta apreensão demanda o exame atento das bases conceituais e empíricas que a originaram.

Nesse sentido, a análise crítica do artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, de Sérgio Abranches, é o caminho mais adequado para iniciar essa investigação, pois não apenas introduz o conceito no debate acadêmico, mas o faz ancorando-o em diagnóstico político, histórico, sociológico e institucional do país. Partindo dele, será possível delinear com rigor as características estruturantes do modelo, suas condições de funcionamento e os dilemas que motivaram sua formulação, estabelecendo, assim, a base para uma reflexão mais ampla e comparativa sobre sua evolução e limitações.

Contextualizando historicamente, havia no Brasil, no final da década de 1980, uma Assembleia Constituinte com a árdua tarefa de reescrever todo o sistema político institucional brasileiro após o fim da ditadura militar e início do período da redemocratização. A Constituição a ser escrita era praticamente a tábula rasa - descrita por Locke - a ser marcada pelos ideais do momento, combinada com os valores do passado.

No entanto, o final do século XX foi marcado, no Brasil e no mundo, por uma profunda diversidade de valores nos campos político, econômico, social e ideológico, em que ocorreram transformações de grande escala e impacto mundial. Observou-se, ao mesmo tempo, o avanço da globalização econômica e a intensificação das práticas neoliberais, combinadas com o colapso do regime

socialista da União Soviética, além do início da revolução digital juntamente com o fortalecimento dos movimentos sociais e lutas indenitárias.

Havia também, no contexto interno brasileiro, dificuldades técnicas em se manter uma linha constitucional, uma vez que o Brasil, recém liberto de um regime antidemocrático, não possuía uma Carta Constitucional com as prerrogativas e atribuições coerentes com uma democracia liberal-representativa moderna. Assim, eventual comparação para fins de debate normativo-institucional só poderia ser feito com a Constituição de 1946, uma vez que a Carta de 1967 foi “imposta pelo governo a um Legislativo vitimado por expurgos e rigidamente controlado” e sua Emenda de 1969 foi “outorgada pela Junta Militar que substituiu Costa e Silva na Presidência” (Barbosa, 2017, p. 17-18).

É diante desse contexto de diversificação de ideais que ocorreu no mundo nos anos 1980, bem como da transição institucional especificamente brasileira, que Abranches escreve sua obra, e cunha no debate acadêmico o termo “presidencialismo de coalizão”.

O estudo inicia, destacando, para além de todas as complexidades da época, anteriormente citadas, a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira, que se comporta como uma “característica marcante de nosso processo histórico de desenvolvimento” que se expressa na “imagem contraditória de uma ordem social no limiar da maturidade industrial porém marcada por profundos desequilíbrios e descompassos em suas estruturas social política e econômica” (Abranches, p. 5, 1988).

Nos planos sociológico e econômico, a expressão dessa pluralidade se manifesta de maneira similar com o restante do mundo, a partir da alteração de hierarquias segmentadas e surgimento de novos segmentos sociais, além da mudança nos padrões de profissão, seja com o declínio das profissões liberais de elite, seja com a inserção da mulher no mercado de trabalho, ou demais situações.

No entanto é no plano político que esse perfil múltiplo de demandas se destaca:

No plano macropolítico, verificam-se disparidades de comportamento, desde as formas mais atrasadas de clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados. Há um claro "pluralismo de valores", através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da

eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais. Não se obtém, portanto, a adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política. Esta mesma "pluralidade" existe no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando, de novo, matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público. Simultaneamente, e por causa deste mesmo perfil múltiplo e fracionado das demandas, acumulam-se insatisfações e frustrações de todos os setores, mesmo daqueles que visivelmente têm se beneficiado da ação estatal. (Abranches, 1988, p. 6).

Argumenta o autor que, diante desse perfil múltiplo e fracionado das demandas, associada à frustração das expectativas de parte da sociedade, ocorre um movimento contraditório, em que o Estado se torna mais interventor, fragmentando-se em diversas estruturas burocráticas para satisfação de interesses cada vez mais difusos e, ao mesmo tempo, tem sua atuação limitada, dependente cada vez mais de um aparato burocrático ineficiente.

Diante desse contexto único que perpassava o Brasil no final da década de 1980, com o referido perfil múltiplo e fracionado das demandas, combinado com o avanço desordenado do capitalismo industrial, conflitos externos e fim de um longo período autoritário, que, segundo Abranches, surgiu o dilema institucional brasileiro:

O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social. (1988, p. 7-8).

Ocorre que o sistema político brasileiro não estava pronto para administrar todos esse conflitos, tampouco para propor soluções rápidas e eficientes ao dilema que se criava, uma vez que contava com uma estrutura do Estado praticamente desfeita, em que todo quadro administrativo e organizacional, bem como as normas que os regulavam foram derrubadas juntamente com o regime anterior. Assim, era necessária a rápida institucionalização, em que os debates e conflitos entre os papéis exatos do Executivo e Legislativo não mais poderiam se estender, a fim de se evitar uma crise institucional iminente.

Finalmente, a Constituição de 1988 é preparada, e a estrutura político-institucional do Brasil é desenhada, composta por elementos que juntos geram o arranjo denominado por Abranches de presidencialismo de coalizão.

A estrutura institucional desenhada, pouco se diferencia com aquela que historicamente aparece na política brasileira, e se caracteriza pela existência em conjunto de cinco características estruturantes: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. “não raro desestabilizadores” (Abranches, p. 10, 1988).

Para fins de apresentação sistemática das informações, elaborou-se a seguinte tabela, contendo definições de diversos autores acerca das cinco características institucionais destacadas:

Tabela 1 – Definições de características institucionais do presidencialismo de coalizão

Presidencialismo	O <b>sistema presidencialista</b> é uma criação do processo de independência americano, onde a figura do monarca foi substituída por um líder político eleito pelo voto e com mandato limitado no tempo. No sistema presidencialista, o governo democrático é republicano e a figura do Chefe de Governo e do Chefe de Estado coincidem. O Poder Executivo é, de forma geral, eleito pelo voto popular, ainda que haja exceções como o caso norte-americano, quando um colégio eleitoral escolhido pelo voto popular por estado da federação, cujos membros possuem mandato independente, detém a responsabilidade última de definição do presidente, apesar de desde o século XIX a escolha do colégio eleitoral respeitar por costume a decisão dos eleitores de cada estado. O Poder Executivo é, salvo raras exceções - como o Conselho Federal Suíço, que é formado por sete ministros, cujos mandatos são de quatro anos e múltiplas reeleições são permitidas -, exercido por uma única autoridade e não responde politicamente perante o Legislativo, que não pode, em circunstâncias normais, demiti-lo. Desta forma, o Poder Executivo responde única e exclusivamente ao eleitor, a cada eleição. (Ortega; Silva, 2020, p. 145, grifos nossos).
Federalismo	O <b>federalismo</b> é uma espécie do gênero forma de estado e se caracteriza por uma distribuição de competências determinadas constitucionalmente entre um poder central e uma multiplicidade de poderes periféricos que possibilita a acomodação harmônica entre interesses nacionais e interesses regionais, e, eventualmente, no caso de dissensões, dispõe de instituições competentes e capazes de solucionar as contendas oriundas dessa diversidade de interesses, mantendo um laço de unidade entre os entes subnacionais representados na ordem internacional como um Estado único [1]. A soberania pertence à união dos entes subnacionais, que mantém, contudo, autonomia diante do poder central. No Brasil, a soberania é imputada à República Federativa do Brasil, ao passo que a autonomia é atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Ortega; Silva, 2020, p. 65, grifos nossos).

Bicameralismo	O <b>bicameralismo</b> está na tradição institucional brasileira desde o Império, sendo o Senado a Casa que representa os estados federados, enquanto a Câmara representa o povo. No Império, a Câmara já era formada por representantes eleitos, enquanto o Senado se compunha de membros vitalícios escolhidos pelo imperador, cumprindo o papel de casa revisora e moderadora. (Brasil, 2007, grifos nossos).
Multipartidarismo / Pluripartidarismo	[...] a Constituição Federal de 1988 instituiu o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso V), passando este a ser traço marcante da democracia, já que a ideia é que não haja centralização de poder, mas multiplicidade de centros de poder. De outra parte, o art. 17 da CF/88 resguarda a existência do <b>pluripartidarismo – ou pluralismo partidário</b> – assegurando a existência de vários partidos políticos inseridos no sistema político brasileiro. [...] De fato, a pluralidade de partidos, quando equilibrada, é o melhor sistema de proteção à liberdade de participação do cidadão no governo do seu país. [...] Todavia, nem sempre é isso que se observa no cenário político brasileiro, haja vista a formação de diversos partidos de aluguel, que não possuem ideologia, tampouco compromisso com a sociedade ou com a política nacional, mas servem tão somente como meio de facilitar a eleição de determinados candidatos e até mesmo para dar maior visibilidade a estes. Assim, o ideal partidário por vezes se perde diante da pulverização dos partidos políticos. (Dias, 2016, grifos nossos).
Representação proporcional	O <b>sistema eleitoral proporcional</b> foi criado por conta da necessidade de se criar um sistema que garantisse a representação das minorias nos parlamentos. Nesse sentido, o sistema proporcional utiliza uma fórmula proporcional, por meio da qual os mandatos são atribuídos por meio de um quociente eleitoral. Por essa razão, os sistemas proporcionais (sugestão: esses sistemas) são viabilizados por meio de listas partidárias, uma vez que o objetivo desse sistema é alocar os mandatos de forma proporcional ao peso de cada força política. No sistema de listas, a unidade fundamental é o partido político (ou a coligação eleitoral, como vigorou no Brasil até 2018). Por ocasião das eleições, o partido político apresenta uma lista de candidatos. As cadeiras em disputa são distribuídas segundo alguma fórmula eleitoral, que procura garantir, na maior medida possível, que cada partido receba o número de cadeiras proporcional ao número de votos recebidos. Assim, se um partido recebeu 20% dos votos da circunscrição eleitoral, receberá algo em torno de 20% das cadeiras em disputa naquele distrito. Para fazer essa distribuição, os países utilizam diversas fórmulas diferentes, sendo que, no Brasil, é utilizado o método do quociente eleitoral, considerando-se apenas os votos válidos, com divisão dos restos pelas maiores médias, nos termos do Código Eleitoral. (Ortega; Silva, 2020, p. 149, grifos nossos).

Fonte: elaboração do autor.

Ressalta-se que tal conjunto de elementos se manifesta historicamente na política brasileira uma vez que ele reflete as necessidades dessa sociedade, especialmente com relação aos costumes econômicos, políticos e culturais, fazendo parte do processo de formação da sociedade brasileira. No entanto, apesar de longo, não é um arranjo perfeito, tampouco plenamente funcional, afinal na condução da política sempre há espaço para falhas.

Assim pensa o Abranches, que defende que o arranjo, promove efeitos “não raro desestabilizadores” (1988, p. 10), que aliados à heterogeneidade das demandas sociais e a crise institucional iminente, pode ser penoso para a estabilidade institucional e democrática do país.

Para comprovar a hipótese, ele compara a incidência das referidas cinco características presentes no arranjo brasileiro, em outras democracias ocidentais, procurando semelhanças e diferenças que possam ajudar a explicar e resolver o dilema institucional brasileiro. Como resultado, as seguintes figuras são construídas:

Figura 1 - Características Institucionais das Principais Democracias Ocidentais e do Brasil (1946-64)

País	Regime Eleitoral <sup>1</sup>	Estrutura do Parlamento <sup>1</sup>	Forma de Governo	Nº Partidos <sup>2</sup> + 5% Cam. Pop.	% Grandes Coalizões <sup>3</sup>
Alemanha	Misto(Prop. Maj.)	Bicameral	Parlam.	03	28
Austrália	Majoritário <sup>4</sup>	Bicameral	Parlam.	03	00
Áustria	Proporcional	Bicameral	Parlam.	03	19
Bélgica	Proporcional	Bicameral	Parlam.	06	16
Canadá	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	04	00
Dinamarca	Proporcional	Unicameral	Parlam.	05	00
EUA	Maj. Distrital	Bicameral	Pres.	02	00
Finlândia	Proporcional	Unicameral	Pres. <sup>5</sup>	06	42
França	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	04	74
Holanda	Proporcional	Bicameral	Parlam.	07	49
Itália	Proporcional	Bicameral	Parlam.	05	43
Japão	Maj. Distrital <sup>6</sup>	Bicameral	Parlam.	04	20
Noruega	Proporcional	Bicameral	Parlam.	05	00
N. Zelândia	Maj. Distrital	Unicameral	Parlam.	02	00
Inglaterra	Maj. Distrital	Bicameral	Parlam.	02	13
Suécia	Proporcional	Bicameral	Parlam.	05	00
Suíça <sup>7</sup>	Proporcional	Bicameral	Colegiado	05	74
Brasil (1946)	Proporcional	Bicameral	Pres.	05	80
Brasil (1986)	Proporcional	Bicameral	Pres.	04	
% Proporcional	69%				
% Distrital	41%				
% Bicameral	88%				
% Parlam.	88%				
Média Nº Partidos	04				

Fonte: Abranches, p. 11, 1988.

Figura 2 - Fracionamento Parlamentar em Democracias Seleccionadas

<i>Sistemas Bipartidários*</i>	FP	IC	ICA
Nova Zelândia	0,47	0,63	1,0
Inglaterra	0,52	0,52	0,98
<i>Sistemas Tripartidários</i>			
Austrália	0,59	0,54	0,84
Alemanha	0,57	0,46	0,91
Áustria	0,55	0,51	0,95
<i>Sistemas Multipartidários com Fracionamento Médio</i>			
Canadá	0,65	0,41	0,81
França	0,42	0,74	0,86
Japão	0,63	0,55	0,79
Brasil (1946)	0,64	0,53	0,80
Brasil (1951)	0,76	0,37	0,64
Brasil (1986)	0,65	0,53	0,77
<i>Sistemas Multipartidários com Fracionamento Mediano</i>			
Dinamarca	0,75	0,40	0,58
Bélgica	0,78	0,32	0,61
Itália	0,72	0,42	0,70
Noruega	0,72	0,49	0,62
Suécia	0,70	0,47	0,67
Suíça	0,82	0,24	0,47
Brasil (1955)	0,78	0,35	0,58
Brasil (1959)	0,78	0,35	0,56
Brasil (1963)	0,78	0,29	0,57
<i>Sistemas Multipartidários com Alto Fracionamento</i>			
Finlândia	0,82	0,27	0,45
Holanda	0,84	0,29	0,46

Fonte: Abranches, p. 17, 1988.

A partir deles, conclui que as peculiaridades que compõem nosso dilema institucional não residem no regime de representação proporcional, tampouco na fragmentação partidária, uma vez que compartilhamos essas características com as democracias mais estáveis do mundo na época, citando-se Dinamarca e Noruega. Ainda, o problema não reside no fato de termos um parlamento bicameral em um sistema presidencialista, pois assim também se organiza os Estados Unidos, conhecido na época por ser a “maior democracia do mundo”.

Assim fica evidente que, não há porque procurar as semelhanças do Brasil com demais países, uma vez que as respostas para nossas questões residem unicamente em questões essencialmente brasileiras, país que detém demasiadas especificidades, cuja compreensão deve perpassar pela análise conjunta dos elementos institucionais presentes de forma perene em nossa organização.

Parte o autor então, para a compreensão do que nos diferencia dos demais países democráticos, que é a combinação da representação proporcional, com o multipartidarismo e o presidencialismo, aliadas à expressão essencialmente brasileira dessas características.

O modelo presidencialista, com um parlamento multipartidário votado por representação proporcional, impõe a necessidade de formação de coalizões suprapartidárias para o governo do Executivo. No entanto, para ele, o problema brasileiro reside no fato de ser praticamente impossível refletir nos parlamentares o perfil extremamente heterogêneo, com demasiadas vontades, da sociedade brasileira. Sobre isso afirma:

O que fica claro, no entanto, é que nossos problemas derivam muito mais da incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social. A unidade lingüística, a hegemonia do catolicismo e a recusa ideológica em reconhecer nossas diversidades e desigualdades raciais têm obscurecido o fato de que a sociedade brasileira é plural, movida por clivagens subjacentes pronunciadas e que não se resumem apenas à dimensão das classes sociais; têm importantes componentes sócio-culturais e regionais. (Abranches, 1988, p. 21).

Portanto, a combinação do multipartidarismo, com a representação proporcional que falha em refletir verdadeiramente os anseios de uma população demasiadamente heterogênea, cumulada com um presidencialismo “imperial”, cujo chefe do Executivo detém amplos poderes de agenda, constitucionalmente concedidos, é um arranjo unicamente brasileiro, e unicamente problemático.

A esse sistema instável, que necessita do alto desempenho do governo para a formação de coalizões no parlamento, composto por representantes que não refletem proporcionalmente as demandas da sociedade e que, ainda, não possuem pontos ideológicos essencialmente claros quando da formação do governo, Abranches deu o nome de presidencialismo de coalizão.

Existe, portanto, uma ordem heterogênea e complexa, que necessita da formação de coalizões majoritárias para governar, necessitando, às vezes, formar consensos parciais com grupos ideologicamente diversos, ou até, com grupos cuja ideologia não é explícita, que se adequam ao discurso majoritário, ao exemplo do PMDB, partido que capitaneou o movimento de grupos amorfos que adequam-se às

agendas (governistas ou não) para produção de supermaiorias, resultando, atualmente, no “Centrão”.

O processo de negociação entre Executivo e Legislativo é, evidentemente, conflituoso, e soma-se, ainda, a dificuldade de satisfação das necessidades de uma sociedade numerosa e diversa. Há também a questão da disputa por cargos no Executivo, de forma que a distribuição de Ministérios se tornou uma prática comum de negociação entre o governo e a coalizão - momentaneamente - governista.

As relações tornam-se cada vez mais dinâmicas e busca-se, a todo momento, dirimir as diferenças ideológicas dos partidos, que nem sempre são evidentes. O dilema posto reside na “identificação do limite de tolerância dos parceiros, que depende da posição das lideranças políticas e de fatores a elas externos” e da “reação dos interesses organizados na sociedade” (Abranches, p. 28, 1988). A manutenção da coalizão exige um esforço tremendo do governo, que muitas vezes é composto por pessoas que não detêm tal qualidade.

Abranches tem, de certa forma, uma visão pessimista do sistema institucional brasileiro, apesar de ter cunhado o famoso termo “presidencialismo de coalizão”. Conclui em seu texto, que se deve ter um receio de ruptura institucional, uma vez que não há suficiência, tampouco adequação do quadro institucional do Estado para resolver os conflitos que decorrem desse arranjo. Ainda que dentro do sistema de freios e contrapesos, teoria de separação dos poderes consagrada por Montesquieu há quase 300 anos e tradicional do Direito Constitucional, há o perigo de esvaziamento do sistema político, cujos conflitos são tão numerosos e poderosos que freio algum poderia pará-los.

Embora o diagnóstico de Abranches acerca do dilema institucional brasileiro e a criação do termo “presidencialismo de coalizão” tenham sido contribuições fundamentais para o estudo da Teoria do Estado e Ciência Política brasileira, sua abordagem assume um tom demasiadamente determinista e pessimista. Ao enfatizar a fragmentação partidária e a dispersão de interesses como ameaças constantes à estabilidade, Abranches deixa em segundo plano a capacidade adaptativa do sistema político de lidar com essa diversidade.

Dessa forma, algumas críticas ao quadro desenhado por Abranches podem ser feitas, destacando-se o fato que o presente trabalho é escrito quase 40 anos

depois da publicação do referido artigo, bem como da promulgação da Constituição Federal, de forma que a bibliografia atual sobre o tema é demasiadamente extensa.

Nesse sentido, destaca-se a abordagem feita por Corrêa, que sintetiza e organiza a evolução do debate sobre o tema nas últimas décadas. A obra destaca o início das pesquisas empíricas acerca do funcionamento do presidencialismo de coalizão, com o texto de Mainwaring de 1993, que calcula fatores como quantidade de cadeiras no parlamento dos partidos do governo, ou aprovação, com auxílio da coalizão governista, de agendas propostas pelo presidente (Corrêa, 2024, p. 73-74).

Evidencia-se, ainda, a importância das contribuições de Argelina Figueiredo, Fernando Limongi e Fabiano Santos, representou um marco na agenda de pesquisa da ciência política brasileira, que aprofundaram os estudos iniciados por Abranches, ao estudar, além das interações entre Executivo e Legislativo, o funcionamento interno do Congresso Nacional. Sobre o tema afirma Corrêa:

A verdade é que a produção legislativa está desde o início no centro da perspectiva de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. De maneira muito resumida, o argumento desses autores - que se tornou a interpretação canônica acerca do presidencialismo de coalizão - é que, a despeito dos vários fatores exógenos que incentivariam a fragmentação do poder e a não cooperação entre os atores políticos no presidencialismo de coalizão, as instituições que organizam a atividade legislativa propiciam as condições necessárias para reverter essa situação e garantir a cooperação entre os Poderes, aprovando a agenda legislativa do Executivo. (Corrêa, 2024, p. 76).

Portanto, fica evidente, que a lacuna destacada por Corrêa na pesquisa de Abranches não reside apenas na falta do estudo específico sobre o funcionamento interno do Congresso Nacional, mas sim na necessidade de abordar especificamente as instituições internas que o regulam, cujas regras são estabelecidas pela atividade legislativa.

Essa perspectiva, que desloca o foco dos estudos do presidencialismo de coalizão para a dimensão decisória interna do Legislativo e para a capacidade de coordenação política do Executivo, abre caminho para a análise aprofundada da atividade legislativa e das relações contemporâneas entre os dois Poderes, tema que será desenvolvido no próximo tópico.

## 2.2 ATIVIDADE LEGISLATIVA E RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

A partir da revisão bibliográfica preliminar, que parte do inovador estudo de Abranches, pode-se inferir algumas conclusões sobre o sistema político-institucional brasileiro. Inicialmente, cabe falar que a Constituição de 1988 inaugurou um novo arranjo institucional no Brasil, marcando profundamente as relações entre Executivo e Legislativo. Nela, consolidou-se o arranjo chamado presidencialismo de coalizão, caracterizado pela coexistência de um Executivo presidencialista dotado de fortes prerrogativas legislativas e um Congresso multipartidário composto por representantes eleitos a partir do sistema de representação proporcional.

No entanto, para além descrever o arranjo jurídico-institucional que orienta a política brasileira, o presente trabalho se propôs a evidenciar, a partir da literatura especializada, a dinâmica específica de relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como analisar o movimento que sai de um Executivo forte desenhado em 1988 para um Legislativo inflado na década de 2020.

Para isso, serão tomados como base para o presente capítulo os artigos científicos “Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão” e “Poder de Agenda e Políticas Substantivas”, de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, além de “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”, de Fabiano Santos.

As referidas obras sintetizam a dinâmica das relações ente os Poderes Executivo e Legislativo, conforme ditado pela Constituição de 1988, e são “trabalhos de referência sobre o funcionamento efetivo do presidencialismo de coalizão” (Corrêa, 2024, p. 69) especialmente com relação ao controle do poder de agenda, que será um dos fatores a ser considerado na análise empírica desenvolvida no capítulo 3 deste trabalho.

Nas palavras de Limongi e Figueiredo:

[...] nosso objetivo é oferecer uma explicação para os padrões empíricos observados e por nós apresentados em trabalhos anteriores. Procuraremos mostrar como o controle sobre a agenda permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, minimizando as dificuldades características à ação coletiva. Mostramos ainda que o Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apóia. Nestes termos, ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente. (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 85).

O que se pode inferir da literatura especializada, acerca do funcionamento das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, pós 1988, é que existe, no nosso sistema político-institucional, uma combinação de fatores, para além dos cinco elementos de engenharia institucional ressaltados por Abranches, que direcionam as dinâmicas da política e permitem um funcionamento relativamente eficiente desse sistema.

Deve-se lembrar de que Abranches tem uma visão pessimista, que teme a inoperância do presidencialismo de coalizão, da forma como ele se propunha em 1988. Limongi e Figueiredo e, complementarmente, Santos, trazem uma visão oposta, com um tom quase que esperançoso. Nas palavras dos autores:

[...] dever-se-ia esperar um sistema com fortes tendências à inoperância, quando não a paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporía a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina. No entanto, o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimentado pelo país no passado. A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, como já observamos em outra oportunidade (Figueiredo e Limongi 1995a), neste ponto, a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares. (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 82).

Os autores destacam que os principais elementos que diferenciam a ordem constitucional de 1988, e garantem a funcionalidade dela, se comparada com a Constituição de 1946, são os amplos poderes legislativos do Executivo e os amplos poderes (e recursos) à disposição dos líderes partidários no Congresso para comandar suas bancadas a votar disciplinadamente.

A partir disso, fica evidente que, para além da engenharia institucional desenhada pela Constituição e estudada por Abranches, um estudo completo acerca do presidencialismo de coalizão deve perpassar pelas características internas que

ditam a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como da atividade legislativa que disso decorre.

Cumpre ressaltar que as normas que dispõem sobre o funcionamento desses poderes e que conferem (ou limitam) o poder dos atores que os compõe são, em sua maioria, normas infraconstitucionais, cuja tramitação e promulgação, na maioria das vezes, não é tão comumente explicitada nos veículos de mídia tradicionais. Citam-se, de forma emblemática, as diversas resoluções que alteram os Regimentos Internos das Casas Legislativas, que são frequentemente publicadas, mas cujo conteúdo não é objeto de ampla divulgação ou análise. É justamente sobre esses aspectos que este trabalho se debruçará no capítulo 3.

Limongi, Figueiredo e Santos procuram, nos trabalhos aqui estudados, traçar um panorama sobre as características internas que ditam a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e que permitem que o arranjo institucional que dela decorre não seja inoperante, como temia Abranches. A presente seção procurou revisitar esse panorama, para, após, relacioná-lo com o mapeamento pormenorizado das resoluções que alteram os Regimentos Internos das Casas Legislativas.

Inicialmente é ressaltado, dentro do funcionamento do presidencialismo de coalizão inaugurado em 1988, o protagonismo do Executivo. O Executivo brasileiro foi dotado de amplos poderes de iniciativa e de instrumentos que lhe permitiam condicionar a agenda decisória, como as medidas provisórias e os pedidos de urgência.

No entanto, há de se ressaltar que a centralidade performada pelo Executivo não implica supressão imediata do Legislativo, mas uma reorganização no padrão de interação entre os poderes, conforme afirmam Limongi e Figueiredo:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares a cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 85).

Fica evidente, portanto, que esse protagonismo decorre, em sua maioria, por conta dos amplos poderes de agenda concedidos ao presidente. Insta salientar que

o poder de agenda não é apenas o controle sobre a agenda e a atividade legislativa, ou da matéria que dela decorre, mas também o controle dos mecanismos que fazem determinada matéria ser aprovada ou não, mesmo que a agenda seja proposta por outro ente. Sobre o tema afirmam Limongi e Figueiredo:

O Poder de Agenda significa que a maioria conta com os meios institucionais para aprovar as medidas que prefere ao status quo superando os obstáculos que a minoria anteporá às suas pretensões e seus problemas de coordenação ou ação coletiva. A minoria tentará parar a tramitação dos projetos de interesse da maioria. Controlar comissões legislativas, estender o debate indefinidamente, forçar um número proibitivo de votações nominais e assim por diante são as armas clássicas a que a minoria recorre. Poder de Agenda dota a maioria dos meios para transpor estes obstáculos. No caso concreto do Brasil, dois mecanismos são fundamentais: o pedido de urgência e a Medida Provisória. Recorrendo a um ou outro destes instrumentos, a maioria tem como forçar a deliberação da matéria. (Limongi e Figueiredo, 2009).

Sobre os mecanismos de poder, destaca-se, em primeiro lugar, que a Constituição atribui ao presidente o poder de iniciar legislação, em áreas muito sensíveis, como orçamento, matéria tributária e organização administrativa. Essa prerrogativa impede que o Legislativo proponha mudanças nessas áreas sem a anuência prévia do Executivo. Como observam os autores, se o presidente preferir o status quo, pode simplesmente "engavetar" propostas, negando aos parlamentares a oportunidade de avançar suas preferências. Isso confere ao chefe do Executivo um controle substantivo sobre políticas cruciais para a administração pública.

Ainda, o chefe do Executivo conta com a prerrogativa de forçar urgência em determinadas matérias, nos termos do artigo 64, §2º da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

[...]

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Brasil, 1988).

Isso permite ao presidente estabelecer prazos curtos para a apreciação de seus próprios projetos. Esse mecanismo impede que minorias utilizem obstruções

processuais para retardar ou bloquear a votação de matérias de interesse governista. Ao controlar o tempo legislativo, o Executivo consegue priorizar sua agenda e reduzir a capacidade de resistência de eventuais opositores.

Por fim, o instrumento mais poderoso de que dispõe o presidente para controlar a agenda legislativa é o poder de criar e editar as medidas provisórias, dispostas no artigo 62 da Constituição Federal. Elas alteram imediatamente o *status quo* a partir de sua edição, forçando o Congresso a deliberar sob uma nova realidade fática. Como explicam Limongi e Figueiredo, os parlamentares são colocados diante de uma escolha entre aceitar a medida ou rejeitá-la após ela já ter produzido efeitos, o que pode ser muitas vezes mais custoso para eles:

[...] o Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre o SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej, onde o símbolo > significa "é preferido a". Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Congressistas podem ser induzidos a cooperar. (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 89).

Assim, fica evidente que o controle da agenda não é apenas uma ferramenta a mais à disposição do presidente, mas sim um elemento que estrutura sua relação com o Legislativo e viabiliza seu protagonismo. Ao determinar quais propostas serão votadas e quando, o Executivo consegue impor seus termos ao debate político. Como assinalam os autores, "o Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda" (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 85). Essa capacidade de ditar os termos e o ritmo da tramitação legislativa reduz drasticamente a autonomia do Congresso e coloca o presidente na posição de principal vetor da produção normativa.

Ademais, o poder de agenda permite ao presidente induzir à cooperação, uma vez que os parlamentares são colocados diante de uma agenda predeterminada, sobre a qual têm limitada capacidade de influir com emendas ou propostas alternativas. Resta-lhes, portanto, a opção de apoiar ou rejeitar o projeto do Executivo, sendo que muitas vezes estão em condições desfavoráveis para a rejeição, como no caso das medidas provisórias. Dessa forma, o presidente não depende apenas de barganhas durante a tramitação da produção legislativa, pois

ele consegue criar condições institucionais prévias à tramitação para fazer com que sua vontade prevaleça.

Esse amplo poder de agenda presidencial acaba implicando um Legislativo organizado, de modo a permitir a formação de maiorias estáveis e garantindo a governabilidade dentro do presidencialismo de coalizão. Para isso, os autores dão o nome de disciplina partidária, e apresentam dados robustos que mostram altíssimos índices de coesão nas votações: em média, 89,4% dos parlamentares votam de acordo com a orientação de seu líder, sendo que é possível prever o resultado de 93,7% das votações nominais conhecendo-se a posição das lideranças (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 83).

No entanto, esse comportamento não é aleatório ou fruto de adesão espontânea. Ele decorre de um desenho institucional, deliberadamente centralizador, dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado. Os trabalhos legislativos são estruturados em torno dos partidos e de suas lideranças, e não dos parlamentares individualmente. Os líderes partidários detêm poderes regimentais vastos: controlam a composição da ordem do dia, podem requerer urgência para retirar matérias das comissões e levá-las diretamente ao plenário, e têm monopólio quase exclusivo sobre a apresentação de emendas em regime de urgência. Sobre isso afirmam os autores:

A despeito da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros em estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e de constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, a despeito de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, em que pesem todas estas e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para que ajam em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado em que o que conta são os partidos. Os legislativos são instituições igualitárias e majoritárias. No interior do Legislativo, os votos dos representantes eleitos pelo povo têm o mesmo peso, independentemente do número de eleitores que os elegeram, do número de mandatos que já exerceram, do partido a que se filiam etc. No entanto, para o desempenho de suas funções, legislativos desenvolveram padrões organizacionais próprios. Para tanto, distribuem de maneira igual os recursos e direitos parlamentares. (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 91).

Nesse arranjo, os líderes partidários emergem como atores chave na mediação entre o Executivo e o Legislativo. Eles são os responsáveis por negociar com o governo, articular as bancadas e garantir a coesão dos votos. Sua autoridade é legitimada pelos Regimentos Internos, que lhes conferem poderes efetivos para

falar em nome do partido, inclusive em questões procedimentais, como votação simbólica por lideranças.

A disciplina partidária, por sua vez, não é um dado comportamental ou cultural, mas uma consequência institucional. Ela é viabilizada pela combinação de dois fatores: (a) o controle da agenda pelo Executivo, que reduz a discricionariedade dos parlamentares; e (b) a estrutura centralizada de poder no Legislativo, que concentra nas mãos dos líderes a capacidade de definir o que será votado e como.

Como resultado, deputados e senadores têm pouca margem para perseguir agendas particularistas. Seus projetos dificilmente saem das comissões, e suas emendas são frequentemente rejeitadas em votações simbólicas controladas pelos líderes. A "melhor estratégia para obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente" (1998, p. 85). concluem os autores. Ou seja, da forma como o arranjo institucional é posto, afasta o parlamentar do individualismo e leva-o a aderir à linha partidária, pois é por meio do partido e de sua liderança que ele acessa benefícios e influência.

Pontua-se que este trabalho irá, no capítulo 3, proceder com um mapeamento nas transformações dos Regimentos Internos das Casas Legislativas para analisar quais dispositivos alteraram justamente esses dois fatores supracitados, uma vez que o presidencialismo de coalizão que se aplica após a década de 2010 não é o mesmo que foi desenhado pela Constituição Federal em 1988, tendo, atualmente, o Legislativo um protagonismo muito maior do que os parlamentares daquela época detinham.

Ao final, concluem os autores, que o presidencialismo de coalizão brasileiro não funciona como uma negociação caótica e individualizada entre o presidente e centenas de parlamentares. Ele opera por meio de canais institucionalizados de barganha coletiva, nos quais o Executivo negocia com líderes partidários que, por sua vez, possuem instrumentos para coagir os votos de suas bancadas. Ao contrário de Abranches, eles defendem que esse arranjo é eficiente porque reduz os custos de transação, limita o oportunismo e garante previsibilidade ao processo decisório.

Nessa mesma linha, argumenta Fabiano Santos. O autor traz outro elemento de que o Executivo detém para induzir a votação disciplinada das bancadas e o funcionamento das coalizões, garantindo sua governabilidade: a patronagem. No artigo "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira", o autor oferece uma

contribuição fundamental para desvendar os mecanismos de funcionamento do presidencialismo de coalizão ao reintroduzir a variável da patronagem como elemento explicativo central, porém intrinsecamente ligado à questão do poder de agenda.

Seu argumento surge como um contraponto e um complemento às teses de Limongi e Figueiredo que enfatizavam excessivamente a preponderância do Executivo via controle processual e poder de agenda. Santos parte de uma premissa de racionalidade política, em um sistema multipartidário com representação proporcional e voto personalizado, onde o poder eleitoral de um partido não se converte automaticamente em influência legislativa proporcional, o comportamento dos parlamentares é orientado pela busca estratégica de acesso a cargos governamentais.

Estes cargos, ou a "patronagem", são a moeda política por excelência, pois concedem aos ocupantes o controle sobre recursos públicos, capacidade de nomeação e regulação de atividades econômicas, instrumentos cruciais para a construção de bases eleitorais e para a sobrevivência política individual. Nas palavras do autor:

Em primeiro lugar, o presidente sabe que as lideranças partidárias, dado o voto personalizado, não possuem controle de natureza eleitoral sobre suas bancadas. Por isso, sua expectativa é que as taxas de coesão partidária não são garantia de formação e manutenção de uma base de apoio sistemática no Parlamento. A barganha em torno de propostas de políticas com as lideranças dos grandes partidos se vê limitada, em decorrência, pelas preferências dos políticos tomados individualmente. Nenhum acordo partidário é suficiente para formar a coalizão. [...] Por outro lado, o presidente possui recursos importantes que podem ser utilizados como moeda de troca em uma eventual busca de apoio parlamentar, notadamente cargos no governo federal. Ora, se ele prevê que a coalizão formal de apoio não irá corresponder a base efetiva conquistada no Parlamento quando da votação de matérias de seu interesse, então, não lhe resta outra alternativa sendo oferecer postos do Executivo para membros de partidos estranhos a coalizão de apoio formal. A utilização estratégica da patronagem consiste justamente na negociação entre o presidente e deputados membros de partidos de oposição, em que o primeiro está em busca de um *surplus* de apoio parlamentar, um seguro contra a perspectiva de comportamentos indisciplinados em sua base formal. (Santos, 1997, n.p.).

No entanto, a utilização isolada e indiscriminada da patronagem como ferramenta para angariar apoio parlamentar pode trazer consequências negativas, já que ela possui duas limitações relevantes:

[...] em primeiro lugar, [o uso indiscriminado da patronagem pelo Executivo] reduz potencialmente as taxas de coesão partidária na própria base de apoio presidencial; em segundo, está permanentemente exposta a problemas de horizonte temporal dos deputados. (Santos, 1997, n.p.).

Assim, a solução proposta por Santos para superar essas limitações intrínsecas da patronagem é a sua combinação com um forte poder de agenda. É aqui que seu argumento se articula e avança em relação a visões dos demais autores. O poder de agenda, instrumento amplamente estudado por Limongi e Figueiredo, conferido por instrumentos como o monopólio de iniciativa legislativa em matérias de relevância e a prerrogativa de decretar urgência para a tramitação de seus projetos, aliada ao uso consciente da patronagem, garante ao presidente uma governabilidade ampla, com poder de incitar a coesão parlamentar.

Ao controlar o que será votado e o ritmo do processo legislativo, o Executivo reduz drasticamente a incerteza sobre o comportamento da base. Com a agenda sob seu domínio, a necessidade de buscar apoio pontual e desesperado na oposição diminui. Isto permite ao presidente concentrar a distribuição de cargos, a denominada patronagem, nos partidos que são seus aliados naturais e ideológicos, fortalecendo a coesão interna dessa coalizão original em vez de fragmentá-la.

Em outras palavras, a patronagem deixa de ser um instrumento de barganha reativa e dispersiva e passa a ser um mecanismo de premiação e coesão para aqueles que já estão predispostos a cooperar. O poder de agenda, portanto, não substitui a patronagem, mas sim a disciplina e potencializa sua eficácia. Conclui o autor que a governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro é resultado da combinação virtuosa e estratégica destes dois elementos: a atração material da patronagem e a capacidade coercitiva e coordenadora do poder de agenda.

Assim, a partir da análise da literatura especializada pode-se firmar um panorama sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, conforme desenhado pela Constituição Federal de 1988, bem como pincelar sobre o papel da atividade legislativa nessa dinâmica.

É fato que essas relações, que antes eram compostas por um Executivo forte, chamado por Abranches de “presidencialismo imperial” ou até hiperpresidencialismo, foram notoriamente alteradas, na medida em que atualmente o Presidente encontra dificuldades para fazer sua agenda ser aprovada no Congresso, como pode ser

observado na tramitação de propostas recentes do Governo Lula 3, tais como a reforma no sistema de Imposto de Renda (Projeto de Lei nº 1087/25), com o desconto ou isenção para quem recebe até R\$ 7.000,00 e estabelecimento de uma tributação mínima para aqueles que auferem altas rendas ou as alterações que propunham o aumento da alíquota do IOF, dispostas nos Decretos Presidenciais nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025.

Diante disso, o próximo ponto tratará de descrever e explicar como se deu o processo de hipertrofia do Legislativo, que ocorreu dentro da mesma égide constitucional que lhe conferia poderes limitados ante o Presidente da República. Além disso, pretende trazer visões atuais das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, marcadas pela atuação de um grupo político complexo, cuja notoriedade não se via nos anos 1980 e 1990, quando os textos supracitados foram escritos.

### 2.3 A HIPERTROFIA DO LEGISLATIVO APÓS 2010 E O DEBATE ATUAL SOBRE O CENTRÃO

O período que se segue à primeira década dos anos 2000 representa um ponto de inflexão nas relações entre os Poderes no presidencialismo brasileiro. A partir de 2010, observa-se um deslocamento progressivo do eixo de dominância entre Executivo e Legislativo, marcado pela emergência de um Legislativo mais assertivo, autônomo e central na definição da agenda política. Esse processo de hipertrofia do Legislativo não surge de forma abrupta, mas é resultado de uma série de transformações acumuladas ao longo dos governos de coalizão, sobretudo aqueles liderados pelo Partido dos Trabalhadores, e que se intensificam em meio à crise de representação e governabilidade deflagrada a partir de 2013.

O modelo de presidencialismo de coalizão, consolidado desde a redemocratização e funcional entre 1994 e 2010, dependia de uma articulação estável entre Executivo e Legislativo baseada na ampla formação de coalizões. Como analisa Marcos Nobre (2023, p. 46-47), o arranjo que vigorou nesse período consistia em um “sistema de supercoalizões”, no qual a base de apoio ao governo frequentemente ultrapassava 70% do Congresso. Esse sistema, que o autor denomina pemedebismo, sustentava-se sobre uma lógica de governismo e cooptação que tornava os partidos “empresas de venda de apoio parlamentar”. Essa configuração garantiu estabilidade formal, mas produziu, de modo crescente, uma limitação substantiva da capacidade reformadora dos governos, uma vez que qualquer tentativa de mudança profunda encontrava resistência dentro da própria base aliada. Nas palavras do autor:

Em um modelo em que a base no Congresso não raro chegava a porcentagens superiores a 70% de apoio, a oposição efetiva migra para dentro da própria coalizão de governo, torna-se ‘oposição interna’, impedindo que se alcance coesão e dificultando crescentemente, portanto, o que se costuma chamar de articulação política. [...] Trata-se de uma maneira de operar que procura amortecer, suspender e mesmo travar os conflitos em lugar de elaborá-los abertamente em uma disputa democrática que envolva toda a sociedade. Ao jogar os problemas para debaixo do tapete das supercoalizões, o encaminhamento dos problemas também se dá debaixo do tapete. Isso não significa que conflitos abertos não ocorram e não tenham ocorrido. Significa que se procurou evitá-los ao máximo, que conflitos abertos só eclodiram quando não foi possível equacioná-los sob o tapete da supercoalizão. (Nobre, 2023, p. 46-47).

Ao longo dos governos Lula e Dilma, esse modelo começou a dar sinais de esgotamento. A coalizão, cada vez mais ampla e heterogênea, tornou-se palco de vetos recíprocos e disputas internas, reduzindo a margem de manobra do Executivo. Esse mecanismo, que durante anos serviu como amortecedor dos conflitos sociais, passou a funcionar como obstáculo à sua elaboração democrática. O sistema político, incapaz de absorver as novas demandas sociais e de representar a diversidade emergente da sociedade brasileira, começou a operar em modo de autodefesa, afastando-se progressivamente da base social que lhe conferia legitimidade.

Esse distanciamento tornou-se evidente na década de 2010. A reeleição de Dilma Rousseff em 2010 ainda ocorreu sob a vigência do pacto político herdado do “acordo do Real”, mas o ambiente institucional já apresentava fissuras. O cenário internacional de crise econômica pós-2008 impôs limites à política de conciliação distributiva que caracterizara os anos anteriores, e a ampliação de demandas sociais tornou-se difícil de compatibilizar com a lógica de acomodação interna do pemedebismo. O Executivo viu-se crescentemente dependente de um Legislativo que, fortalecido por prerrogativas orçamentárias e pela capacidade de veto dentro das coalizões, passou a exercer papel de árbitro e condicionador da agenda governamental.

Destaca-se, ainda, no cenário mundial, uma série de acontecimentos que revelam a insatisfação da população com o sistema estabelecido, ainda que em diferentes graus do que ocorreu no Brasil. Cita-se a Primavera Árabe (2010-2013) que se constituiu como uma série de revoltas populares contra governos autoritários no Norte da África e Médio, as manifestações de cunho trabalhista e sindical de março de 2010 na França contra as reformas da previdência e do serviço público propostas pelo governo de Nicolas Sarkozy e as crises de caráter econômico-financeiro que se seguiram após a crise mundial de 2008. Com a popularização da internet e das redes sociais, se intensificaram, também, diversos movimentos de cunho social e *antiestablishment*, promovendo pautas feministas, antirracistas, e de promoção dos direitos das pessoas LGBTQTs e com deficiência.

Diante dessas transformações que, a partir de junho 2013, a crise do modelo alcança seu ponto de virada. Como destaca Nobre, “Junho foi o momento em que o sistema político perdeu o controle da política” (2023, p. 18). As manifestações

revelaram o colapso do pacto de representação que sustentava o presidencialismo de coalizão e a incapacidade do sistema institucional de processar novas formas de mobilização social. O Legislativo, até então caracterizado por um funcionamento de baixa visibilidade e marcada dependência do Executivo, emergiu como arena de resistência e disputa simbólica. Sua atuação tornou-se mais reativa, buscando ocupar o vácuo de autoridade criado pela erosão da legitimidade presidencial.

Os desdobramentos de Junho de 2013, como a contestação às eleições de 2014 pelo PSDB, o impeachment de Dilma Rousseff, a prisão de Lula e a eleição de Jair Bolsonaro, bem como os efeitos da recessão econômica de 2015-2016, compõem, na leitura de Nobre, uma cadeia de crises que expressa o colapso do pemedebismo como forma de estabilidade democrática. No interior desse processo, o Legislativo adquire protagonismo crescente, assumindo funções de controle e bloqueio que ultrapassam sua posição tradicional. A liderança de Eduardo Cunha na Câmara dos Deputados simboliza essa virada: pela primeira vez desde a redemocratização, a presidência da Casa se converteu em polo de poder autônomo, capaz de pautar a agenda nacional, condicionar o Executivo e articular a derrubada de uma presidenta eleita.

A hipertrofia do Legislativo manifesta-se, assim, em três dimensões principais: institucional, política e simbólica. No plano institucional, observa-se a ampliação dos instrumentos de poder parlamentar, com destaque principal ao controle do orçamento, com as diversas emendas impositivas que surgiram no período, e capacidade de retardar ou inviabilizar proposições do Executivo. Sobre a questão afirma Rafael Santos:

O tema do orçamento público e o seu processo legislativo consegue captar, justamente, as nuances do presidencialismo de coalizão e seus centros de dominância do poder. [...] A crise política enfrentada por Dilma Rousseff deve ocupar o centro da reflexão, uma vez acredita-se ser a partir desse contexto que a autonomia do Poder Legislativo ganha destaque, especialmente com o início das medidas de impositividade das emendas individuais no orçamento público. (2024, p. 108-109).

Politicamente, o Legislativo se reorganiza em torno de maiorias fluidas de poder, culminando na consolidação do chamado “Centrão”, bloco ideologicamente amorfo (Melo; Pereira, 2024, p. 25), que se organiza como uma parcela do Congresso que promove o governismo, não importando de qual seja o partido, produzindo supermaiorias legislativas, funcionando dentro de um sistema

hierarquizado, evitando a entrada de novos membros e bloqueando a oposição de forma velada, evitando conflitos no espaço público (Nobre, 2013, p. 14). Simbolicamente, o Congresso passa a ser percebido pela opinião pública como *locus* de poder decisório real, ainda que sua atuação seja marcada por fragmentação e por estratégias de sobrevivência.

Essa nova centralidade, entretanto, não significa necessariamente um fortalecimento democrático. Como observa Nobre, o sistema político, ao se recusar a promover uma reforma institucional após 2013, respondeu ao impulso social de abertura com fechamento e autodefesa (2013, p. 19). A hipertrofia legislativa, nesse contexto, expressa mais um rearranjo interno de poder do que uma renovação representativa. O Legislativo ampliou sua autonomia diante de um Executivo fragilizado, mas sem romper com a lógica de funcionamento pemedebista de negociação particularista e administração de vetos.

Durante o segundo governo Dilma, essa tendência se consolidou. A crise econômica e o desgaste político reduziram a capacidade de articulação presidencial. O Legislativo passou a atuar não apenas como fiscalizador, mas como condutor da pauta pública, sobretudo sob a presidência de Cunha. A abertura do processo de impeachment, em 2016, representou o ápice da autonomia parlamentar, um momento em que o Congresso exerceu poder de definição do rumo político do país sem a mediação do Executivo.

Nos anos seguintes, já sob o governo Temer, a hipertrofia do Legislativo se institucionalizou. A aprovação do orçamento impositivo e a expansão das emendas parlamentares reforçaram a capacidade do Congresso de controlar a execução orçamentária, invertendo parcialmente a relação de dependência que caracterizava o presidencialismo de coalizão clássico, como afirma Santos:

[...] a institucionalidade brasileira, abalada nos últimos anos pela instabilidade política global, pelo impeachment de Dilma Rousseff (PT – 2011-2016) e pelo fortalecimento da lógica pemedebista de ocupação do poder, enfrentou alterações jurídicas que, por sua vez, desequilibraram os mecanismos de contenção das emendas congressuais ao orçamento e, ao mesmo tempo, retiraram do Executivo importantes ferramentas de governabilidade que lhe conferiam a primazia orçamentária sobre a coalizão. (Santos, 2024, p. 91).

O período de 2016 a 2025 consolidou, portanto, um novo arranjo em que o Executivo passou a governar sob tutela parlamentar. A hipertrofia do Legislativo,

longe de representar uma ruptura democrática plena, configurou uma forma de estabilização autorreferida, na qual o Congresso se tornou o núcleo de gestão da crise política:

Em certo sentido, essa reconstrução da crise [do pemedebismo] tal como se configurou em termos institucionais no período 2015-8 significará também uma retomada, em novo patamar, da cristalização das divisões e dos conflitos no ambiente das novas direitas. E isso não só porque esse é também o momento em que a oposição extra institucional conseguiu - valendo-se do escudo da Lava Jato, especialmente - emparedar o sistema político como um todo. Também a atuação do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, foi decisiva para consolidar uma fratura em germe, dividindo essa frente extra institucional em duas grandes vertentes, a "liberal-conser-conservadora" (depois simplesmente "conservadora") e a "lavajatista" (Nobre, 2023, p. 132).

Essa dinâmica prosseguiu durante o governo Bolsonaro, que com o discurso de "governo antissistema" se mostrou adepto a "coadaptação" (Nobre, 2023, p. 192) entre Executivo e Legislativo a partir de 2020. Tal amoldamento impulsionou o fortalecimento do Centrão, a ascensão de Arthur Lira à presidência da Câmara, e a consolidação da supremacia prática do Congresso na definição orçamentária e na administração das coalizões.

Essa trajetória permite compreender por que, a partir de 2010, o estudo do papel do Legislativo se torna indispensável para a análise do presidencialismo brasileiro. Aquele que fora, por décadas, o "poder de veto" dentro das coalizões passou a ser o eixo de sustentação e, em certos momentos, o principal protagonista da dinâmica política nacional. O esvaziamento do Executivo, provocado tanto por crises internas quanto por estratégias de autodefesa do sistema, criou espaço para uma recomposição de forças que culminou na atual centralidade parlamentar.

Assim, o pós-2010 inaugura um período em que compreender a política brasileira exige deslocar o foco do Executivo para o Legislativo. A capacidade de o Congresso condicionar a governabilidade, definir o ritmo das reformas e impor sua agenda ao governo transforma a dinâmica institucional. A consolidação de práticas como o orçamento secreto, as emendas de relator e os mecanismos de cooptação orçamentária sob o governo Bolsonaro são desdobramentos dessa hipertrofia. Eles ilustram um processo em que o Legislativo, sob a lógica do pemedebismo, converte a fragmentação partidária em instrumento de poder coletivo.

Em síntese, a hipertrofia do Legislativo após 2010 não é apenas consequência da fragilidade presidencial, mas expressão de uma mudança estrutural no equilíbrio de poderes. De um Legislativo subordinado ao Executivo durante a fase de estabilidade do presidencialismo de coalizão, passou-se a um Legislativo protagonista, que pauta, limita e, em muitos casos, substitui a ação do Executivo. O marco simbólico de Junho de 2013 representa uma reconfiguração do sistema político brasileiro em torno de um Parlamento fortalecido, porém ainda incapaz de oferecer mediações estáveis e inclusivas. Nas palavras de Nobre, os anos de 2013 a 2023:

Não são quaisquer 10 anos. São 10 anos de brutal crise econômica e social, de instabilidade política permanente, de desastres ambientais sem precedentes, de ameaça direta à democracia e à vida. É enorme a quantidade de temas e de problemas que emergem em um tempo como esse, de acúmulo disso preposição de crise tão severas, profundas e duradouras. (2023, p. 42).

Dessa forma, estudar a hipertrofia do Legislativo a partir de 2010 é compreender a transformação do presidencialismo brasileiro em sua essência. O fenômeno revela como, em meio à erosão das coalizões tradicionais e ao surgimento de novos polos de poder, o Legislativo tornou-se o espaço privilegiado da disputa política e o núcleo da recomposição institucional pós-crise

Nesse contexto, é essencial dar relevância à atuação do bloco suprapartidário denominado Centrão. O bloco passou a ocupar posição central nas interpretações sobre o funcionamento do regime político brasileiro, constituindo-se em um elemento estruturante da nova fase do presidencialismo de coalizão.

A força do Centrão não reside apenas na quantidade de parlamentares que o compõem, mas na sua capacidade de organizar a ação legislativa em torno de interesses convergentes, articulando-se com qualquer governo e assegurando acesso privilegiado aos instrumentos de poder. Esse comportamento faz do grupo o principal mediador entre Executivo e Legislativo, garantindo estabilidade formal aos governos ao mesmo tempo em que amplia o custo político da coalizão. Assim, o presidencialismo de coalizão contemporâneo se caracteriza menos pela coordenação liderada pelo Executivo e mais por uma lógica de barganha contínua, em que o Legislativo, por meio do Centrão, exerce tutela sobre a agenda governamental. Sobre o tema afirmam Testa, Mesquita e Bolognesi:

Não restam dúvidas que o centrão passou a ser um agente informal na condução dos processos de governo e no imaginário político do Brasil. O centrão virou sinônimo de fiel da balança para a governabilidade e de crise nos anos recentes de nossa democracia, o qual é frequentemente mencionado tanto como fiador da agenda do poder Executivo no Congresso Nacional, como agente de conflito que pressiona o governo e impede que demandas do poder central sejam atendidas. Contudo, não há qualquer definição senão jornalística do que seja o centrão, quais suas principais características e se podemos considerá-lo como um grupo destacado dentro do Parlamento brasileiro. (2024, p. 1).

O fortalecimento desse bloco é também indicativo das limitações do sistema representativo brasileiro em promover uma mediação política substantiva. A adaptação do Centrão às mudanças institucionais e às crises sucessivas demonstra que o sistema encontrou, na lógica pragmática das maiorias parlamentares, uma forma de preservação e autorreprodução. A hipertrofia do Legislativo, consolidada após 2010, revela, assim, um processo de reorganização do poder que, embora garanta a continuidade da governabilidade, aprofunda as tensões entre estabilidade e renovação democrática.

Dessa forma, o estudo do Centrão não se restringe à análise de um agrupamento de parlamentares, mas serve como chave interpretativa para compreender a própria reconfiguração do presidencialismo brasileiro. O grupo simboliza a transição de um modelo de coalizão centrado na liderança presidencial para um arranjo em que o Legislativo detém o controle efetivo dos mecanismos de sustentação política, o que redefine os contornos do presidencialismo de coalizão e impõe desafios atuais à nossa democracia.

### **3 AS TRANSFORMAÇÕES NOS REGIMENTOS INTERNOS: MERA QUESTÃO PROCESSUAL OU INSTRUMENTO DE PODER?**

#### **3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL**

O conceito de presidencialismo de coalizão, formulado por Sérgio Abranches (1988), constituiu um marco para a ciência política brasileira, oferecendo uma chave interpretativa para compreender a dinâmica institucional inaugurada com a Constituição de 1988. Ao identificar a combinação singular de presidencialismo, multipartidarismo, federalismo e representação proporcional como um arranjo de difícil governabilidade, o autor estabeleceu um diagnóstico que, à época, se mostrava fortemente marcado pelo receio de instabilidade e pela percepção de riscos decorrentes da fragmentação política.

As décadas seguintes, entretanto, testemunharam o amadurecimento do sistema democrático e a consolidação de práticas institucionais que relativizaram alguns dos prognósticos iniciais. Trabalhos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi demonstraram que o Executivo dispõe de instrumentos institucionais capazes de coordenar maiorias legislativas de forma estável, especialmente por meio do controle da agenda legislativa e do papel central das lideranças partidárias. Esses estudos deslocaram o debate, mostrando que a governabilidade no Brasil não se explica apenas pela lógica de barganha fragmentada, mas também por mecanismos estruturados de coordenação política.

Além disso, a literatura mais recente incorporou análises comparativas, situando o presidencialismo de coalizão brasileiro no contexto mais amplo dos regimes presidencialistas observados em outras democracias. Essa análise comparada evidenciou que a capacidade de governo não depende exclusivamente do desenho institucional, mas também de fatores como a força política do presidente, dos recursos disponíveis para negociação e a existência de mecanismos de freios e contrapesos efetivos.

Outro avanço importante foi a incorporação da dimensão interna do funcionamento parlamentar ao debate. A partir de pesquisas como as de Figueiredo, Limongi e Fabiano Santos, o foco da análise passou a incluir as regras regimentais, a atuação dos líderes partidários e o papel dos presidentes das Casas Legislativas.

Esse aprofundamento permitiu compreender como a própria arquitetura interna do Congresso pode favorecer ou limitar a cooperação com o Executivo, alterando, em última instância, a eficácia do presidencialismo de coalizão.

Ainda, há de se ressaltar o ciclo de instabilidade que redefiniu as relações ente os Poderes Executivo e Legislativo após 2010. Pode-se observar uma mudança na dinâmica do presidencialismo de coalizão, evidenciado pela ampliação do poder de barganha parlamentar e a crescente dependência do Executivo. As manifestações de Junho de 2013 revelaram o colapso do pacto de representação e abriram caminho para uma sequência de crises, como a contestação eleitoral de 2014 pelo partido vencido, o impeachment de Dilma Rousseff, a prisão de Lula e a ascensão de Jair Bolsonaro, o que reconfigurou o equilíbrio institucional proposto em 1988. Nesse processo, o Legislativo consolidou-se como ator central da governabilidade, com destaque especial a atuação do Centrão, cuja atuação pragmática passou a definir a estabilidade dos governos e o controle da agenda política nacional.

Diante do panorama teórico e empírico apresentado, entendeu-se como objeto relevante de estudo a análise sistemática da atividade legislativa como variável determinante para a eficiência desse arranjo institucional. Tal abordagem se mostrou essencial para compreender de que forma as dinâmicas internas do Parlamento podem tanto reforçar a governabilidade democrática quanto gerar tensões capazes de instaurar instabilidade política entre os Poderes Executivo e Legislativo, conforme desenvolvida originalmente nos anos 1990 por Figueiredo e Limongi.

A reflexão a ser desenvolvida será guiada por uma indagação central: as transformações nos regimentos internos representam mera questão processual ou configuram, na prática, instrumentos de poder? Assim, este trabalho propõe uma investigação empírica centrada no mapeamento das alterações ocorridas nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional a partir da 54<sup>o</sup> Legislatura do Congresso Nacional (com início em 2011) até os dias atuais (57<sup>o</sup> Legislatura do Congresso Nacional, cujo término será em 2027).

Realizou-se a delimitação temporal da análise das alterações Regimentais a partir da 54<sup>o</sup> Legislatura do Congresso Nacional justamente pelo início desta, em

2011, coincidir com os fatos que culminaram no processo de hipertrofia do Poder Legislativo. As transformações políticas e institucionais posteriores a 2010, marcadas pela crise do presidencialismo de coalizão e pela ampliação do poder orçamentário do Parlamento, alteraram significativamente o padrão de produção normativa no país, tornando esse recorte temporal mais adequado ao objetivo do presente mapeamento.

Já a escolha dos regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional como objeto central de análise justifica-se pelo papel estratégico que tais normas desempenham na dinâmica político-institucional brasileira. Em um sistema como o brasileiro, marcado por elevado grau de fragmentação partidária e pela necessidade de constante negociação entre Poderes, as regras regimentais não apenas organizam o fluxo legislativo, mas também distribuem (ou concentram) poder entre os atores políticos. Assim, compreender suas transformações é condição necessária para avaliar como o presidencialismo de coalizão se adapta, se fortalece ou se fragiliza diante de alterações institucionais muitas vezes não escancaradas à opinião pública.

Do ponto de vista metodológico, utilizou-se do mapeamento de arranjos jurídico-institucionais, uma vez que este se adequa, em primeiro lugar, a natureza e ao objeto do problema da presente pesquisa. Como o trabalho pretende compreender de que forma as alterações nos regimentos internos das Casas Legislativas impactam a dinâmica do presidencialismo de coalizão, torna-se indispensável adotar uma abordagem que permitisse captar não apenas o conteúdo normativo das regras, mas também os efeitos institucionais decorrentes de sua aplicação. Esse método possibilita justamente essa articulação, ao considerar os regimentos internos como instrumentos que organizam o processo decisório e, ao mesmo tempo, redistribuem poder entre os atores políticos.

Ainda, o método permite que o estudo vá além da mera descrição das normas regimentais. A análise dos regimentos enquanto arranjos jurídico-institucionais possibilita observar como determinadas regras moldam comportamentos, favorecem ou restringem estratégias de liderança e afetam diretamente a interação entre Executivo e Legislativo. Dessa forma, os regimentos deixam de ser entendidos como disposições técnicas de organização interna e passam a ser concebidos como mecanismos que influenciam de maneira decisiva a governabilidade democrática,

permitindo o aprofundamento da análise jurídica cumulada com a especificidade política do objeto, conforme elucidado por Bucci e Gaspardo (2024, p.3).

Por fim, a adoção desse enfoque também atende à necessidade de inserir a pesquisa em um diálogo mais amplo com a literatura especializada sobre presidencialismo de coalizão. Desde os trabalhos inaugurais de Abranches até as contribuições mais recentes de Figueiredo, Limongi e Santos, a Ciência Política brasileira tem destacado a centralidade das regras institucionais na compreensão das relações entre Executivo e Legislativo. Nesse contexto, o mapeamento de arranjos jurídico-institucionais se revela a estratégia metodológica mais apropriada, pois permite atualizar esse debate a partir de um mapeamento empírico das transformações regimentais que marcam o período democrático recente.

Assim, procedeu-se à coleta documental das resoluções publicadas pelas Mesas Diretoras da Câmara e do Senado, bem como das normas aprovadas em sessão conjunta do Congresso Nacional que resultaram em modificações nos respectivos Regimentos Internos. O critério de seleção das resoluções considerou apenas aquelas que introduziram mudanças substantivas na organização dos trabalhos legislativos, na definição de competências ou nos procedimentos de tramitação de matérias, selecionando apenas as normas que pudessem ter impacto direto na relação Executivo–Legislativo e na distribuição interna de poder parlamentar.

O objetivo do mapeamento é identificar quais dessas mudanças exerceram impacto direto sobre dois aspectos estruturais do sistema político-institucional brasileiro: (i) a redução do poder de agenda do Presidente da República; e (ii) a concentração decisória nas mãos de um número restrito de parlamentares, notadamente os Presidentes das Casas Legislativas, os líderes partidários e os Presidentes das Comissões Permanentes.

Essa análise, a ser desenvolvida no presente capítulo, permitirá estabelecer conexões entre transformações regimentais e seus efeitos práticos na dinâmica do presidencialismo de coalizão, contribuindo para a atualização do debate acadêmico e oferecendo subsídios para uma avaliação crítica da governabilidade no Brasil contemporâneo.

### 3.2 MAPEAMENTO DAS RESOLUÇÕES QUE PROMOVEM ALTERAÇÕES NOS REGIMENTOS INTERNOS

O mapeamento das resoluções que alteraram os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional constitui o primeiro passo desta investigação empírica. O objetivo desta seção não é oferecer uma interpretação crítica dos efeitos dessas mudanças, mas sim sistematizar as normas aprovadas no período compreendido entre a 54<sup>a</sup> e a 57<sup>a</sup> Legislaturas (até dezembro de 2024), apresentando de forma organizada as alterações identificadas. Trata-se, portanto, de um esforço de levantamento documental, cujo valor reside em fornecer um panorama abrangente e confiável sobre as transformações regimentais ocorridas no Legislativo brasileiro nas últimas décadas.

Para garantir rigor metodológico, as resoluções foram coletadas diretamente no site oficial da Câmara dos Deputados, que oferece um painel completo de pesquisa de legislação. Selecionou-se as legislações de interesse (Resolução da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional) e filtrou-se o escopo temporal (de 2011 a 2024).

Após isso, a partir da análise da ementa das resoluções e da situação em que elas se encontram (sem revogação, revogada e sem eficácia), foram selecionadas as Resoluções que iriam compor o presente projeto, sendo elas apenas as que claramente alteram os Regimentos Internos das casas legislativas, seja acrescentando novas disposições ao texto, ou alterando Resoluções antigas que por sua vez alteraram o texto dos Regimentos Internos.

Nesse ponto, algumas questões são dignas de nota. Inicialmente, decidiu-se adotar que a criação de grupo parlamentar não constitui mudança regimental, uma vez que estes “são criados sem ônus para a Câmara dos Deputados a fim de fortalecer as relações interparlamentares entre o Congresso brasileiro e o parlamento de um país estrangeiro.” (Brasil, 2025). Ainda, ressalta-se a frequência de publicação de Resoluções que autorizam a contratação de operação de crédito por entes federativos e dispõem acerca do quadro pessoal de parlamentares específicos, que foram descartadas para análise no presente estudo.

Desse trabalho, originou-se as seguintes tabelas:

Tabela 2 - Número de Resoluções da Câmara dos Deputados que alteram o Regimento Interno da Câmara dos Deputados

<b>Ano</b>	<b>Nº Resoluções CD</b>	<b>Nº Resoluções CD que alteram Regimento CD</b>
2011	9	3
2012	5	1
2013	30	8
2014	11	2
2015	13	6
2016	7	4
2017	6	1
2018	4	3
2019	12	3
2020	5	1
2021	10	2
2022	5	2
2023	8	3
2024	4	0
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>39</b>

Fonte: elaboração da autora.

Tabela 3 - Número de Resoluções do Senado Federal que alteram o Regimento Interno do Senado Federal

<b>Ano</b>	<b>Nº Resoluções SF</b>	<b>Nº Resoluções SF que alteram Regimento SF</b>
2011	27	1
2012	70	0
2013	68	8
2014	43	2
2015	20	2
2016	43	2
2017	28	2
2018	38	0
2019	46	1
2020	22	0
2021	33	0
2022	41	0
2023	47	1
2024	54	0
<b>Total</b>	<b>580</b>	<b>19</b>

Fonte: elaboração da autora.

Tabela 4 - Número de Resoluções do Congresso Nacional que alteram o Regimento Interno Comum do Congresso Nacional

<b>Ano</b>	<b>Nº Resoluções CN</b>	<b>Nº Resoluções CN que alteram Regimento CN</b>
2011	1	0
2012	1	0
2013	4	3
2014	2	2
2015	3	2
2016	0	0
2017	2	2
2018	0	0
2019	0	0
2020	0	0
2021	2	2
2022	1	1
2023	0	0
2024	1	1
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>13</b>

Fonte: elaboração da autora.

Assim, pode-se observar que foram analisadas 726 Resoluções das duas casas legislativas, bem como aquelas formuladas pelo Congresso em Comum e foram selecionadas 71 delas para a leitura pormenorizada e análise do potencial impacto no processo legislativo e nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Em termos numéricos, podem ser traçados alguns paralelos, passíveis de reflexão na próxima seção do trabalho. Inicialmente, observa-se que o Senado Federal é a casa que mais edita resoluções, conquistando o valor considerável de 580 resoluções aprovadas em um período de 14 anos. No entanto, as mudanças provocadas por elas não são impactantes nos termos de alteração regimental, visto que apenas 19 delas foram selecionadas para o estudo que se pretende fazer.

Ao contrário desse panorama, encontra-se o Congresso Nacional como um todo, que editou apenas 17 resoluções ao longo do período estudado, mas cuja notoriedade delas é ressaltada, uma vez que 13 Resoluções do Congresso Nacional serão estudadas para análise do impacto nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Destaca-se, ainda, o ano de 2013 como o período em que mais se publicaram Resoluções, em todos os cenários analisados. Isso pode ser explicado pelo momento crítico que passava o Brasil - e o mundo - neste ano, destacando-se insatisfações da população (essencialmente a classe média) com a economia, o que culminou nas manifestações de junho de 2013, cuja numerosa aderência populacional rendeu comparações com as “Jornadas de Junho” que precederam o golpe de 18 de brumário por Napoleão Bonaparte (Singer, 2013).

Sobre os efeitos dos protestos de 2013 na política brasileira, afirmam Melo e Pereira:

Os protestos criaram condições políticas para que várias reformas pontuais importantes fossem implementadas, algumas delas ainda no governo de Dilma Rousseff. Destacam-se, entre outras, a Lei Anticorrupção, a lei que define organização criminosa, a que especifica regras para delação premiada e acordos de leniência, o financiamento público de campanha, a cláusula de desempenho, o fim das coligações proporcionais e a criação de federações partidárias. (Melo; Pereira, 2024, p. 58-59).

É evidente, portanto, que um momento de instabilidade política, culminado com baixo desempenho do governo, pode ocasionar um aumento da atividade legislativa, especialmente da produção e alteração de normas que podem influir na distribuição de poderes dos atores parlamentares.

A partir do panorama teórico apresentado no item 3.1 e do mapeamento sistemático das resoluções que promoveram alterações nos regimentos internos, desenvolvido no item 3.2, é possível avançar agora para uma análise crítica de seus efeitos institucionais. Se o levantamento anterior teve como objetivo organizar as mudanças de forma cronológica e descritiva, o próximo passo consiste em compreender como essas transformações impactaram, de fato, a dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Essa transição é necessária porque permite articular as evidências documentais com o debate teórico mais amplo sobre governabilidade e relações Executivo–Legislativo, verificando se as alterações regimentais funcionaram como simples ajustes procedimentais ou como mecanismos de redistribuição de poder político.

### 3.3 ANÁLISE DOS IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES NA DINÂMICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A presente seção tem por objetivo analisar, de forma crítica, os impactos institucionais das Resoluções que promoveram alterações nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro. As tabelas apresentadas a seguir sistematizam o resultado de um mapeamento minucioso das normas editadas entre 2011 e 2024, realizado a partir da leitura integral de cada dispositivo identificado na etapa anterior. O método adotado foi o mapeamento de arranjos jurídico-institucionais, conforme proposto por Bucci e Gaspardo (2024), o que permitiu identificar não apenas o conteúdo formal das alterações regimentais, mas também seus possíveis efeitos políticos e institucionais.

Como já citando, foram examinadas 726 Resoluções publicadas pelas Casas Legislativas e pelo Congresso Nacional, das quais 71 foram selecionadas para análise detalhada, por apresentarem modificações diretas nos textos regimentais. A leitura comparada entre a redação original e a versão alterada de cada artigo das 71 Resoluções selecionadas possibilitou identificar dispositivos potencialmente capazes de alterar a distribuição de poder entre os atores políticos, em especial no que se refere ao poder de agenda do Presidente da República e à concentração de competências nas mãos dos Presidentes das Casas, líderes partidários e presidentes de comissões permanentes, no âmbito do Poder Legislativo. As tabelas organizadas nesta seção sintetizam essas informações, destacando os dispositivos jurídicos analisados, seus conteúdos fundamentais, os principais atores envolvidos, o impacto estimado sobre a dinâmica do presidencialismo de coalizão e as motivações políticas subjacentes a cada norma.

**Tabela 5 - Mapeamento do impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão a partir de Resoluções CD que alteram o Regimento Interno CD**

<b>Dispositivo jurídico</b>	<b>Conteúdo fundamental</b>	<b>Principais atores envolvidos</b>	<b>Impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão</b>	<b>Motivações / efeitos políticos</b>
Resolução nº 4, de 2011	Dispõe sobre os Cargos em	Iniciativa da Mesa Diretora	Não	-

	Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados	da Câmara dos Deputados		
Resolução nº 1, de 2011	Aumenta o número de vice-líderes que podem ser indicados pelo Presidente da República para a Liderança do Governo para 10, e de vice-líderes que podem ser indicados pelo Líder da Minoria para 6	Iniciativa do deputado Cândido Vaccarezza (PT) e outros	Sim	Capilariza o poder dos líderes, de forma que mais deputados possam ter acesso ao Colégio de Líderes, às definições de pautas de, ao direito de orientar a bancada, dentre outras atribuições importantes no processo legislativo
Resolução nº 2, de 2011	Dispõe sobre o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados	Iniciativa da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB)	Não	-
Resolução nº 19, de 2012	Dispõe sobre prazos e horários das sessões, bem como solenidades e Ordem do Dia	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 22, de 2013	Dispõe sobre a aplicação da ressalva do ressalva constante da parte final do § 2º do art. 26 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados aos Deputados integrantes da Comissão de Cultura	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 26, de 2013	Dispõe sobre a criação do Centro de Estudos e Debates Estratégicos e a inclusão deste no sistema de consultoria e assessoramento institucional unificado	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-

	da Câmara dos Deputados			
Resolução nº 25, de 2013	Dispõe sobre a Corregedoria Parlamentar	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 45, de 2013	Aumenta as oportunidades de manifestação dos Líderes nas sessões ordinárias	Iniciativa do deputado Givaldo Carimbão (PROS)	Sim	Institui que, ao qualquer momento da sessão, os Líderes podem se manifestar sobre o tema, o que aumenta seu poder de interferência nas pautas em detrimento dos demais deputados
Resolução nº 50, de 2013	Dispõe sobre a finalidade da Comissão Geral, limita o número de convidados indicados pelos Partidos e modifica a ordem dos oradores	Iniciativa do deputado Rubens Bueno (PPS)	Sim	Diminui o tempo de fala do autor do requerimento e dos líderes, para aumentar o tempo de fala dos convidados (especialistas com conhecimento sobre o tema debatido) indicados pelos Partido ou Blocos, o que restringe o poder de interferência dos parlamentares em detrimento da fala de autoridade
Resolução nº 47, de 2013	Determina as deliberações sobre decretação de perda de mandato nas hipóteses previstas nos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal sejam tomadas por votação ostensiva	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 21, de 2013	Determina o desmembramento	Iniciativa da Mesa Diretora	Não	-

	das competências da Comissão de Educação e Cultura	da Câmara dos Deputados e dos deputados André Figueiredo (PDT), Anthony Garotinho (PR), Beto Albuquerque (PSB), Carlos Sampaio (PSDB), Eduardo Cunha (PMDB) e outros		
Resolução nº 31, de 2013	Dispõe sobre a Secretaria da Mulher, a Procuradoria da Mulher e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 54, de 2014	Determina o desmembramento das competências da Comissão de Turismo e Desporto	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 52, de 2014	Dispõe sobre a concessão de prêmios	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 12, de 2015	Determina a competência para analisar temas relativos ao setor de serviços à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços	Iniciativa do deputado Laercio Oliveira (SDD)	Não	-
Resolução nº 3, de 2015	Determina a criação da Secretaria de Relações Internacionais	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 2, de 2015	Dispõe sobre a organização da Ordem do Dia pelo Presidente da Casa	Iniciativa do deputado Rubens Bueno (PPS)	Não	-
Resolução nº 7, de 2015	Dispõe sobre a contagem de prazos e horários das	Iniciativa da Mesa Diretora	Não	-

	sessões deliberativas e de debates	da Câmara dos Deputados		
Resolução nº 1, de 2015	Dispõe sobre o número de Deputados e sobre as regras de não cumulatividade nas Comissões Permanentes e cria a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência	Iniciativa dos deputados Mara Gabrilli (PSDB), Rosinha da Adefal (PTdoB), Walter Tosta (PMN)	Não	-
Resolução nº 4, de 2015	Dispõe sobre a Secretaria de Comunicação Social	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Sim	Cria a secretaria de Comunicação Social e incumbem ao Presidente da Casa escolher e substituir, a qualquer tempo, o responsável por ela, dando-lhe o poder de definir os contornos política de comunicação da Câmara dos Deputados como um todo <sup>1</sup>
Resolução nº 17, de 2016	Aumenta o número de vice-líderes que podem ser indicados pelo Líder da Minoria para 9 e especifica o que configura a Minoria	Iniciativa do deputado Arthur Oliveira Maia (PPS)	Sim	Capilariza o poder dos líderes, de forma que mais deputados possam ter acesso ao Colégio de Líderes, às definições de pautas de, ao direito de orientar a bancada, dentre outras atribuições importantes no processo legislativo

<sup>1</sup> Ainda que seja, notavelmente, a função do Presidente da Casa escolher os responsáveis pelas Secretarias, a Secretaria de Comunicação Social confere-lhe um poder digno de nota, por conta da importância do objeto que lida a referida Secretaria, qual seja, a divulgação da atividade realizada na Câmara e a promoção do princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos (art. 37, CF).

Resolução nº 14, de 2016	Determina o recálculo da proporcionalidade partidária na Câmara dos Deputados e dispõe sobre a votação dos suplentes	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 15, de 2016	Dispõe sobre a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 20, de 2016	Acrescenta a Secretaria da Juventude aos órgãos da Câmara dos Deputados	Iniciativa do deputado JHC (PSB)	Não	-
Resolução nº 25, de 2017	Institui o Plano Anual de Fiscalização e Controle e o Relatório Anual de Fiscalização e Controle, sistematizando o controle e a tomada de contas do Presidente da República, nos termos do art. 51, II da CF <sup>2</sup>	Iniciativa da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	Não	-
Resolução nº 27, de 2018	Dispõe sobre o Comitê de Defesa da Mulher contra Assédio Moral ou Sexual	Iniciativa da deputada Laura Carneiro (PMDB)	Não	-
Resolução nº 30, de 2018	Dispõe sobre as lideranças partidárias e dá outras providências	Poder Legislativo	Sim	Estabelece que os blocos podem escolher seus Líderes apenas quando a representação atender os requisitos estabelecidos no § 3º do art. 17

<sup>2</sup> Ainda que se trate de fiscalização da atuação do Presidente da República, não configura impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão, nos moldes tomados pela pesquisa, uma vez que apenas sistematiza e organiza uma fiscalização já realizada pela Câmara.

				<p>da CF (incluído pela EC 97/2017 que estabelece cláusula de desempenho e proibição de coligações para eleições proporcionais) não mais vinculando a escolha de Líderes a uma porcentagem de representação. No entanto permite que eles, quando não alcancem o número para ter Liderança, indiquem um de seus integrantes para expressar a posição do Partido no momento da votação, uma vez por semana, por 5 minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças. Assim, restringe a escolha de Líderes e o direito a fala na Câmara dos Deputados aos partidos maiores e mais expressivos, como uma consequência indireta da EC 97/2017</p>
Resolução nº 29, de 2018	Dispõe sobre a adoção de numeração comum com o Senado Federal das proposições	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 5, de 2019	Dispõe sobre a Secretaria da Transparência e Ouvidoria Parlamentar	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-

Resolução nº 6, de 2019	Dispõe sobre a Secretaria de Participação, Interação e Mídias Digitais e a Secretaria de Comunicação Social	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Sim	Revoga os incisos III e VI do art. 21-J do Capítulo III-E, estabelecidos pela Resolução nº 4, de 2015, retirando da competência da Secretaria de Comunicação Social o poder de determinar a política de comunicação, bem como extingue a possibilidade de realização de audiências públicas com segmentos da sociedade para ampliar a interação dos veículos de comunicação
Resolução nº 12, de 2019	Estabelece a digitalização do processo legislativo na Câmara dos Deputados	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 14, de 2020	Institui o sistema de deliberação remota diante da emergência de saúde pública da pandemia de coronavírus	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Sim	Permite ao Presidente da Câmara escolher discricionariamente e quando a votação seria presencial ou não
Resolução nº 21, de 2021	Reordena procedimentos como o uso da palavra em sessões, o tempo de duração das sessões, adiamento, entre outros	Iniciativa do deputado Eli Borges (Solidariedade)	Sim	Restringe, em diferentes graus, o direito dos deputados à manifestação, à proposição de destaque, ao pedido adiamento e encerramento das discussões e ao pedido de mudança de modalidades,

				adiamento e encerramento das votações, concentrando essas atividades nas figuras dos Líderes, Autores e Relatores
Resolução nº 19, de 2021	Dispõe sobre o funcionamento das Comissões e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar durante a emergência de saúde pública da pandemia de coronavírus	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Não	-
Resolução nº 36, de 2022	Dispõe sobre a Secretaria da Primeira Infância, Infância, Adolescência e Juventude	Iniciativa da deputada Leandre (PSD)	Não	-
Resolução nº 37, de 2022	Dispõe sobre a posse de parlamentar por meio de videoconferência no caso de licença-gestante ou enfermidade	Iniciativa das deputadas Celina Leão (PP) e Talíria Petrone (PSOL)	Não	-
Resolução nº 2, de 2023	Aumenta o número de vice-líderes do Governo e da Minoria na Câmara dos Deputados	Iniciativa das deputadas Soraya Santos (PL) e Luisa Canziani (PSD)	Sim	Capilariza o poder dos líderes, de forma que mais deputados possam ter acesso ao Colégio de Líderes, às definições de pautas de, ao direito de orientar a bancada, dentre outras atribuições importantes no processo legislativo
Resolução nº 6, de 2023	Dispõe sobre a criação da Bancada Negra	Iniciativa dos deputados Talíria Petrone (PSOL) e	Não	-

		Damião Feliciano (UNIÃO)		
Resolução nº 1, de 2023	Dispõe sobre as atribuições do Presidente e da Mesa e renomeia algumas das Comissões	Iniciativa da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Sim	Atribui ao Presidente da Casa à determinação do arquivamento de proposições

Fonte: elaboração da autora.

**Tabela 6 - Mapeamento do impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão a partir de Resoluções SF que alteram o Regimento Interno SF<sup>3</sup>**

Dispositivo jurídico	Conteúdo fundamental	Impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão	Motivações / efeitos políticos
Resolução nº 16/2011	Dispõe sobre os procedimentos das Sessões Especiais	Não	-
Resolução nº 14/2013	Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente "Senado do Futuro"	Não	-
Resolução nº 11/2013	Aumenta o número de membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Não	-
Resolução nº 4/2013	Dispõe sobre comparecimento dos Ministros de Estado e dirigentes das agências reguladoras ao Senado Federal para prestação de informações	Sim	Incumbe ao Poder Executivo o comparecimento ao Senado para prestação de contas sobre sua agenda
Resolução nº 44/2013	Institui a avaliação de políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo pelo Senado Federal	Sim	Solicitação de informações e documentos ao Poder Executivo para avaliação, pelo Senado, da atuação daquele em relação às políticas públicas desenvolvidas
Resolução nº 1/2013	Institui a regulamentação da avaliação do Sistema Tributário Nacional e as administrações	Não <sup>4</sup>	-

<sup>3</sup> Nas Resoluções do Senado Federal não há indicação dos atores envolvidos, apenas a menção de que a Resolução "tem origem no Poder Legislativo".

<sup>4</sup> Ainda que seja um processo de fiscalização, com solicitação de documentos e prestação de contas, não é direcionado ao Executivo Federal por si só, mas sim a todas as administrações tributárias,

	tributárias dos entes federados pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, XV, CF.		
Resolução n° 3/2013	Institui e regula a sessão de debates temáticos no Senado Federal	Sim	Institui as sessões de debates temáticos e incumbe ao Presidente, 1/3 dos Senadores ou Líderes que representem esse número o poder de transformar sessões deliberativas em sessões de debates temáticos
Resolução n° 45/2013	Dispõe sobre a regulamentação das mensagens de perdão e reescalonamento de dívidas de que o Brasil seja credor	Não	-
Resolução n° 41/2013	Dispõe sobre a apreciação da escolha de autoridades pelas comissões	Não	-
Resolução n° 39/2014	Institui as diretrizes para modernização e de padronização do trabalho das comissões no Senado Federal	Não	-
Resolução n° 38/2014	Dispõe sobre os requerimentos de voto de aplauso, congratulações, louvor, solidariedade ou censura	Não	-
Resolução n° 7/2015	Dispõe sobre a arguição pública das autoridades indicadas para as comissões	Não	-
Resolução n° 12/2015	Cria a Comissão Permanente de Transparência e Governança Pública	Não	-
Resolução n° 6/2016	Atribui ao Instituto de Pesquisa DataSenado a produção de análises e relatórios estatísticos	Não	-
Resolução n° 8/2016	Dispõe sobre requerimento de destaque de partes de proposições pelas bancadas dos partidos	Não	-
Resolução n° 3/2017	Dispõe sobre as denominações da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e	Não	-

diretas ou indiretas. A finalidade aqui não é avaliar determinadas políticas realizadas pelos governos, mas sim a funcionalidade do sistema tributário dos entes como um todo.

	da Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG)		
Resolução nº 28/2017	Determina que autoridade do Poder Executivo Federal comparecerá à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, para prestar contas sobre a agenda da produtividade e da melhoria do ambiente de negócios	Sim	Incumbe ao Poder Executivo o comparecimento à audiências públicas para prestação de contas sobre sua agenda
Resolução nº 14/2019	Dispõe novos procedimentos para a proposição "indicação"	Sim	Incumbe ao Presidente da Casa a possibilidade conversão de proposição em indicação, não sendo necessário que o requerimento do autor seja escrito ou votado por maioria simples (medida incluída no rol de exceções do art. 215, II, RISF)
Resolução nº 14/2023	Cria a Comissão de Comunicação e Direito Digital e a Comissão de Esporte, transforma a Comissão Senado do Futuro em Comissão de Defesa da Democracia e redefine as competências e a denominação da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e da Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Não	-

Fonte: elaboração da autora.

**Tabela 7 - Mapeamento do impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão a partir de Resoluções CN que alteram o Regimento Interno Comum CN**

<b>Dispositivo jurídico</b>	<b>Conteúdo fundamental</b>	<b>Principais atores envolvidos</b>	<b>Impacto na dinâmica do presidencialismo de coalizão</b>	<b>Motivações / efeitos políticos</b>
Resolução nº 2, de 2013	Dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI)	Iniciativa do deputado Luiz Carlos Haully (PSDB) e outros	Não	-

Resolução nº 3, de 2013	Dispõe sobre as Comissões de Educação e Cultura	Poder Legislativo	Não	-
Resolução nº 1, de 2013	Dispõe sobre o procedimento e dos prazos para protocolização do veto	Poder Legislativo	Não	-
Resolução nº 2, de 2014	Dispõe sobre a Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	Iniciativa do deputado José Fernando Aparecido de Oliveira (PV)	Não	-
Resolução nº 1, de 2014	Cria a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher	Poder Legislativo	Não	-
Resolução nº 1, de 2015	Altera o procedimento de apreciação dos vetos presidenciais	Poder Legislativo	Sim	Permite aos líderes, em quantidade proporcional ao tamanho do partido, o requerimento de destaques são para dispositivos individuais ou conexos, não dependendo deliberação do plenário
Resolução nº 3, de 2015	Amplia o número de relatorias e intervenções setoriais dos parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual	Poder Legislativo	Sim	Amplia o Poder do Congresso de alterar e dispor acerca da redação do projeto de lei orçamentária anual, cuja iniciativa é constitucionalmente garantida ao Executivo
Resolução nº 2, de 2017	Dispõe sobre Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher	Poder Legislativo	Não	-
Resolução nº 1, de 2017	Aumenta o número de vice-líderes do Governo no Congresso Nacional	Iniciativa da deputada Rose de Freitas (PMDB)	Sim	Capilariza o poder dos líderes, de forma que mais parlamentares possam ter acesso as importantes na condução do processo legislativo

Resolução nº 1, de 2021	Aumenta o número o vice-líderes do Governo e da Minoria no Congresso Nacional	Poder Legislativo	Sim	Capilariza o poder dos líderes, de forma que mais parlamentares possam ter acesso as importantes na condução do processo legislativo
Resolução nº 2, de 2021	Altera disposições acerca das emendas de relator geral dispostas na Resolução nº 1 de 2006 que integra o Regimento Interno Comum	Poder Legislativo	Sim	Estabelece limites de valores e especificações de onde serão realizados os gastos no contexto das emendas de relator geral, no contexto da pressão popular e midiática acerca do “orçamento secreto”
Resolução nº 1, de 2022	Altera disposições acerca das emendas de relator geral dispostas na Resolução nº 1 de 2006 que integra o Regimento Interno Comum	Poder Legislativo	Sim	Estabelece limites de valores e especificações de onde serão realizados os gastos no contexto das emendas de relator geral, no contexto da pressão popular e midiática acerca do “orçamento secreto”
Resolução nº 1, de 2024	Altera o período de escolha do Líder da Minoria no Congresso Nacional	Poder Legislativo	Não	-

Fonte: elaboração da autora.

A análise dos resultados obtidos permite compreender tanto o alcance quantitativo das alterações regimentais quanto suas tendências qualitativas. As evidências demonstram que, embora apenas 22 das 726 Resoluções analisadas (cerca de 3%) apresentem impacto direto sobre a dinâmica do presidencialismo de coalizão, o conteúdo dessas normas é revelador de um movimento contínuo de fortalecimento do Poder Legislativo e de reorganização interna de suas estruturas decisórias.

Do ponto de vista quantitativo, observa-se que a Câmara dos Deputados concentrou a maior parte das Resoluções relevantes ao estudo (11 Resoluções: 11/2011, 45/2013, 50/2013, 4/2015, 17/2016, 30/2018, 6/2019, 14/2020, 21/2021,

2/2023 e 1/2023), enquanto o Senado Federal foi o que produziu menos alterações significativas em termos institucionais (5 Resoluções: 4/2013, 44/2013, 3/2013, 28/2017 e 14/2019).

Já o Congresso Nacional, apesar de editar um número reduzido de Resoluções úteis ao objeto do presente trabalho (6 Resoluções: 1/2015, 3/2015, 1/2017, 1/2021, 2/2021 e 1/2022). destacou-se pela densidade política de suas normas, especialmente na área orçamentária e no controle de lideranças. Esse contraste entre volume e impacto reforça o caráter estratégico das resoluções emanadas do Congresso, frequentemente associadas à redistribuição de competências e à ampliação da capacidade de fiscalização parlamentar.

Sob o prisma qualitativo, a pesquisa identificou dois movimentos centrais. O primeiro diz respeito à capilarização do poder entre os líderes partidários, com Resoluções que ampliam o número de vice-líderes e fortalecem o Colégio de Líderes como instância decisória, presente nas Resoluções Resolução nº 1, de 2011 (CD), Resolução nº 17, de 2016 (CD), Resolução nº 2, de 2023 (CD), Resolução nº 1, de 2017 (CN) e Resolução nº 1, de 2021 (CN).

O segundo refere-se à concentração de prerrogativas nas mãos dos Presidentes das Casas Legislativas (exemplo: Resolução nº 1, de 2023 [CD] e Resolução nº 14/2019 [SF]) que passam a dispor de maior margem de discricionariedade na condução da pauta e nas decisões administrativas internas. Esses processos evidenciam uma reconfiguração do equilíbrio de poder dentro do Legislativo, marcada pela hierarquização institucional e pela centralização decisória.

Embora o objetivo inicial fosse identificar a mitigação do poder de agenda do Presidente da República, os resultados indicam que as alterações regimentais não reduzem diretamente a iniciativa presidencial, mas ampliam a autonomia do Parlamento como ator político. No âmbito do Senado Federal, evidenciam-se normas que reforçam a função fiscalizadora do Legislativo, como as Resoluções nº 4/2013 (SF) e nº 28/2017 (SF), mas sem necessariamente impor limites ao Executivo. Já no Congresso Nacional, observam-se fases alternadas de expansão e contenção do poder parlamentar, como nas Resoluções nº 3/2015 (CN), que amplia o poder do Congresso de alterar e dispor acerca da redação do projeto de lei orçamentária anual, cuja iniciativa é constitucionalmente garantida ao Executivo e nº

2/2021 (CN), que autolimita o poder do Legislativo sobre a questão das emendas de relator, após todo o debate e pressão social acerca do “orçamento secreto”.

A análise longitudinal aponta ainda que o ano de 2013 representa o ponto da maior produção dessas normas impactantes, coincidindo com o contexto de mobilização social das manifestações de Junho de 2013, abordadas por Nobre (2022). Esse cenário de instabilidade política impulsionou a atividade normativa do Legislativo, sugerindo que períodos de fragilidade do Executivo tendem a fomentar um comportamento mais assertivo das Casas Parlamentares. Assim, a hipertrofia legislativa emerge não apenas como produto de dinâmicas institucionais internas, mas também como resposta a conjunturas críticas do sistema político.

Observa-se, ainda, a substituição do quórum mínimo de parlamentares, para votação de determinada matéria, por um quórum mínimo de “líderes que representem um número de parlamentares”. Por exemplo, se antes determinado artigo do RI da Câmara dos Deputados exigia a presença de um terço dos membros da casa para votação de uma matéria, agora ele exige a presença de um terço dos deputados ou de “líderes que representem esse número”. Fica evidente a concentração de poder na figura dos líderes partidários, já que, na primeira versão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de 1989, apenas dois artigos continham essa possibilidade. Em 2024, essa possibilidade aparece sete vezes, o que representa um aumento de 250%, se comparada com a versão de 1989.

Os resultados confirmam a hipótese de que as alterações regimentais, embora numericamente restritas, produzem efeitos estruturais na configuração do presidencialismo de coalizão. Mais do que limitar o poder do Executivo, as mudanças reforçam o protagonismo do Legislativo, que passa a atuar como polo de poder autônomo. Esse fortalecimento, contudo, é acompanhado de uma concentração interna de autoridade, reproduzindo, em escala parlamentar, traços característicos do hiperpresidencialismo latino-americano.

O capítulo evidencia, portanto, que o equilíbrio entre os Poderes no Brasil vem sendo redefinido a partir de um processo silencioso de reengenharia institucional conduzido pelo próprio Parlamento. Ao utilizar alterações regimentais como instrumentos de poder, o Legislativo consolida um papel decisivo na dinâmica política, influenciando tanto na governabilidade quanto na distribuição de competências entre os Poderes. Essa constatação conduz à reflexão final deste trabalho, que

discutirá os desafios e limites da governabilidade democrática em um contexto de redistribuição assimétrica de poder entre Executivo e Legislativo.

#### **4 CONCLUSÃO**

O percurso desenvolvido ao longo deste trabalho teve como propósito compreender as transformações institucionais que vêm marcando o presidencialismo brasileiro nas últimas décadas, sobretudo a partir da análise das alterações regimentais promovidas pelas Casas Legislativas. Partiu-se da hipótese de que, mais do que a simples resposta a conjunturas políticas específicas, essas modificações revelam um processo de rearranjo estrutural do poder no interior do Estado, no qual o Legislativo assume papel cada vez mais central na condução da agenda política e na definição dos rumos da governabilidade.

A reflexão teórica construída no primeiro capítulo buscou situar o presidencialismo de coalizão brasileiro dentro do quadro mais amplo do constitucionalismo latino-americano, caracterizado por uma tensão permanente entre a concentração e a dispersão de poderes, a partir de uma revisão bibliográfica de autores clássicos sobre o tema, como Sérgio Abranches, Fernando Limongi, Argelina Figueiredo e Fabiano Santos, além de visões mais modernas como a de Marcos Nobre e Graziella Testa. Verificou-se que o hiperpresidencialismo, traço recorrente na região, encontra no caso brasileiro uma configuração particular: a convivência entre um Executivo constitucionalmente robusto e um Legislativo institucionalmente adaptável, cuja capacidade de expandir suas prerrogativas se manifesta, sobretudo, em reformas internas e práticas regimentais. Essa peculiaridade faz do sistema político brasileiro um espaço de equilíbrio instável, no qual os limites entre cooperação e competição entre os Poderes se reconfiguram de modo constante.

No segundo capítulo, o exame do processo histórico e normativo demonstrou que o Legislativo brasileiro tem se tornado, progressivamente, um ator propositivo e normativamente ativo, não apenas reagindo às iniciativas do Executivo, mas também moldando, de forma autônoma, as condições de funcionamento do próprio sistema político. A partir da década de 2010, esse movimento se intensificou,

coincidindo com um período de crescente fragmentação partidária, instabilidade política e questionamentos quanto à legitimidade do Executivo. Nesse contexto, observou-se uma hipertrofia legislativa, entendida como a expansão da atuação normativa e decisória do Parlamento, muitas vezes em detrimento da coordenação presidencial tradicionalmente associada ao modelo de coalizão.

O terceiro capítulo consolidou a dimensão empírica da pesquisa, revelando que, entre 2011 e 2024, o Congresso Nacional e suas Casas editaram 726 Resoluções, das quais 71 alteraram diretamente os Regimentos Internos e 22 apresentaram impacto concreto sobre a dinâmica do presidencialismo de coalizão. Embora esse número represente apenas cerca de 3% do total analisado, o conteúdo qualitativo dessas normas indica um padrão consistente de fortalecimento das instâncias legislativas de poder, acompanhado de uma redistribuição interna de autoridade. O estudo demonstrou que a hipertrofia do Legislativo não se dá apenas em termos quantitativos, mas como um processo de centralização seletiva, no qual Presidentes das Casas, líderes partidários e presidentes de comissões acumulam prerrogativas decisórias e institucionais.

A análise revelou dois vetores centrais de mudança: a capilarização do poder entre os líderes partidários e a ampliação das competências discricionárias das presidências das Casas Legislativas. O primeiro vetor manifesta-se em Resoluções que ampliam o número de vice-líderes e reforçam o Colégio de Líderes como órgão decisório privilegiado, tornando a pauta legislativa mais dependente da coordenação partidária e menos permeável à atuação individual dos parlamentares. Já o segundo vetor se expressa na atribuição de poderes mais amplos aos Presidentes da Câmara e do Senado, inclusive sobre a definição de pautas, o regime de tramitação e o arquivamento de proposições. Em ambos os casos, o resultado é a consolidação de um Legislativo hierarquizado internamente, onde a autoridade política se concentra em poucos atores institucionais.

Essas evidências empíricas dialogam diretamente com a reflexão teórica proposta no início do trabalho. Ao contrário do que poderia sugerir a ideia de uma mitigação do presidencialismo, o que se observa é uma reconfiguração assimétrica do poder político, na qual o Legislativo amplia sua capacidade de autogoverno e de controle, sem, contudo, eliminar a centralidade do Executivo. O presidencialismo de coalizão brasileiro, longe de estar em crise estrutural, mostra-se capaz de se adaptar

a novos arranjos de coordenação e a diferentes equações de poder. O fenômeno analisado não representa a negação do modelo, mas sua transformação interna, na qual o Legislativo redefine suas próprias bases de funcionamento e amplia sua margem de atuação dentro do sistema.

Esse processo revela, portanto, uma dupla dinâmica institucional. De um lado, há a autonomização normativa do Parlamento, que se fortalece enquanto instituição capaz de regular-se e expandir seus próprios instrumentos de poder; de outro, há uma verticalização interna, que concentra decisões em lideranças e órgãos diretivos. Tal contradição é um dos achados mais relevantes desta pesquisa: o fortalecimento institucional do Legislativo não implica, necessariamente, a ampliação da participação interna ou da pluralidade decisória, mas pode reproduzir, dentro do Poder Legislativo, traços típicos de centralização e personalização do poder, fenômeno que aproxima a prática legislativa contemporânea a um padrão de hipertrofia do Legislativo, análogo, em certos aspectos, ao hiperpresidencialismo antes vigente.

A partir dessa constatação, é possível afirmar que o sistema político brasileiro encontra-se em um estágio de complexidade institucional, em que o equilíbrio entre os Poderes depende, em grande medida, da capacidade do Legislativo de exercer sua autonomia sem romper a lógica cooperativa do modelo de coalizão. As alterações regimentais analisadas não devem ser compreendidas como tentativas de confrontar o Executivo, mas como mecanismos de afirmação institucional diante das fragilidades do sistema político e das crises de representação.

Entretanto, os resultados também evidenciam riscos inerentes a esse processo. A centralização do poder nas lideranças pode reduzir a transparência e a colegialidade das decisões parlamentares, comprometendo a função representativa e o caráter plural do Legislativo. Além disso, o aumento da autonomia normativa do Parlamento pode gerar tensões com o Executivo, sobretudo em momentos de fragmentação partidária, nos quais a coordenação política se torna mais difícil. Esses fatores impõem desafios à governabilidade democrática, exigindo novos mecanismos de equilíbrio e de *accountability* entre os Poderes.

Ao final, esta pesquisa permite sustentar que a evolução do presidencialismo brasileiro nas últimas décadas reflete não uma ruptura, mas uma reorganização das formas de exercício do poder político, impulsionada por transformações internas ao

próprio Legislativo. As Resoluções regimentais, enquanto instrumentos de autogestão institucional tornaram-se peças fundamentais na redistribuição do poder entre Executivo e Legislativas, contribuindo para a consolidação de um modelo complexo, simultaneamente cooperativo e competitivo. Esse modelo, ao mesmo tempo em que amplia o papel do Parlamento, reforça a importância das lideranças na articulação política e na definição da agenda nacional.

Assim, o presidencialismo de coalizão brasileiro revela uma notável capacidade de resiliência institucional, adaptando-se às crises, às reformas e às reconfigurações internas dos Poderes. O Legislativo emerge como o protagonista dessa transformação silenciosa, conduzida não por reformas constitucionais amplas, mas por inovações normativas e procedimentais, que ao longo do tempo moldam o equilíbrio entre os Poderes. Ao evidenciar essa dinâmica, esta monografia contribui para o debate sobre os limites e as possibilidades do presidencialismo contemporâneo, demonstrando que a estabilidade democrática depende, em última instância, da flexibilidade institucional e da capacidade dos Poderes de se reinventarem dentro da ordem constitucional.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Edições Câmara, 2017.

**BRASIL. Câmara dos Deputados. Nota de Informação: Processo Legislativo**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy\\_of\\_perguntas-frequentes/processo-legislativo#2](https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/processo-legislativo#2). Acesso em: 15 jul. 2025.

**BRASIL. Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 28. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025.

**BRASIL. Congresso Nacional. Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal. Subgrupo Glossário Orçamentário. Glossário de termos orçamentários**. Brasília, DF: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Orçamentário, 2020. ISBN 978-65-5676-062-9.

**BRASIL. Congresso Nacional**. Regimento Comum do Congresso Nacional. 10. ed. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2024.

**BRASIL**. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jul. 2025.

**BRASIL. Senado Federal**. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

**BRASIL. Senado Federal. Veja como funciona o bicameralismo**. Brasília, DF: Senado Federal, 13 abr. 2007. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/04/13/veja-como-funciona-o-bicameralismo>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari; BOLDRINI, Rodrigo Pires da Cunha. Teoria do estado brasileiro: noção, objeto e método. **Teoria do estado contemporânea: homenagem da academia ao professor Ricardo Lewandowski**, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 1, p. 1-36, 2024.

CORRÊA, Ivo da Motta Azevedo. **O processo legislativo sob a Constituição Federal de 1988: padrões de interação entre o direito e a política**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. O pluralismo partidário no Brasil. **Tribunal Superior Eleitoral**. 2016.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 81-106, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, p. 77-104, 2009.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. **Comparative political studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MAINWARING, Scott. Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. **Presidentialism and democracy in Latin America**, p. 55-109, 1997.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Por que a democracia brasileira não morreu?**. Companhia das Letras, 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. *E-book*. p.755. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774944/>. Acesso em: 14 mai. 2025.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. Editora Companhia das Letras, 2013.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. Todavia, 2022.

ORTEGA, Any; SILVA, Stanley Plácido da Rosa. Dicionário de conceitos políticos. **São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 2020.

RIGACCI, Mariana Delgado Brites; LEÃO, Thales Braghini; TEIXEIRA, Daniella De Almeida. BREVES APONTAMENTOS SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O ORÇAMENTO SECRETO SOB A PERSPECTIVA DA OBRA DE ROBERTO GARGARELLA, CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO (1810-2010). A CASA DAS MÁQUINAS DA CONSTITUIÇÃO. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**. 2023. p. 337-356.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 465-491, 1997.

SANTOS, Rafael Araujo. **Orçamento Público e Relações entre Executivo e Legislativo Pós-2014: mapeamento de arranjos jurídico-institucionais da política orçamentária brasileira**. 2024.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. **Novos estudos CEBRAP**, p. 23-40, 2013.

TESTA, Graziella; MESQUITA, Lara; BOLOGNESI, Bruno. DO FISIOLÓGISMO AO CENTRO DO PODER: as reformas eleitorais e o centrão 2.0. **Caderno CRH**, v. 37, p. e024003, 2024.