



**SENADO FEDERAL**  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB**

**PATRÍCIA MAZZILLI CÂNDIDO**

**AS NOVAS BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE  
COALIZÃO: AS EMENDAS DE RELATOR (RP-9)**

**BRASÍLIA**  
**2022**



**PATRÍCIA MAZZILLI CÂNDIDO**

**AS NOVAS BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
AS EMENDAS DE RELATOR (RP-9)**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

**Orientadora: Roberta Simões**

**BRASÍLIA**  
**2022**



## **Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF**

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



**PATRÍCIA MAZZILLI CÂNDIDO**

**AS NOVAS BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
AS EMENDAS DE RELATOR (RP-9)**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Aprovado em Brasília, em        de        de 20    por:

**Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dra. Roberta Simões Nascimento  
Instituto Legislativo Brasileiro

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr Rafael Silveira e Silva  
Instituto Legislativo Brasileiro



## TÍTULO DO ARTIGO: AS NOVAS BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: AS EMENDAS DE RELATOR (RP-9)

PATRÍCIA MAZZILLI CÂNDIDO

### RESUMO

O presente artigo objetiva tratar do conceito, da atualidade e dos limites da noção de “Presidencialismo de Coalizão”, bem como apresentar suas possíveis novas bases institucionais, a partir do papel que vêm desempenhando as emendas de relator, mais conhecida como RP-9, nessa relação entre Executivo e Legislativo.

Para isso, imperioso é compreender alguns pontos importantes que serão abordados no decorrer do trabalho: a relação entre esse arranjo conhecido como Presidencialismo de Coalizão; o diálogo constante e a forte manutenção de laços entre o governo e sua coalizão/base tendo, como pano de fundo, o fantasma da instabilidade política e democrática que pode decorrer da falta de sincronia entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional. Nessa aritmética, um Presidente da República que seja pouco hábil na arte de negociar, pode colocar em risco a própria governabilidade. Na outra ponta da equação, há o risco de engessamento do Executivo em função do mecanismo de funcionamento das emendas parlamentares no estilo “toma lá dá cá”.

Partindo dessas considerações iniciais, o objetivo desse trabalho é verificar a permanência do conceito de Presidencialismo de Coalizão, bem como contextualizar, com uma linha cronológica, como o Brasil chegou até os dias atuais com um sistema político que perdura há mais de 30 anos. O trabalho analisa aspectos desse sistema, para avaliar quais mecanismos permitiram a relativa estabilidade institucional nas últimas décadas, apesar das tensões existentes no modelo instituído pela Constituição de 1988.

Tal reflexão será feita por meio de análise da criação das emendas RP-9 com o objetivo de manter os arranjos de coordenação/articulação política. Por mais que não pareça intuitivo, tais emendas proporcionam maior controle do Presidente da República na relação do seu governo com o Congresso e a coalizão.

**Palavras chave:** Presidencialismo de Coalizão; Congresso Nacional; Governabilidade; Executivo; Legislativo; Orçamento; Emenda Parlamentar; RP-9.



## 1 INTRODUÇÃO

A expressão “Presidencialismo de Coalizão” tem sido bastante difundida nos meios acadêmicos e políticos, bem como em artigos e matérias publicados pelos grandes meios de comunicação para caracterizar o regime político-institucional estabelecido no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988. Com frequência, essa noção tem sido utilizada para respaldar a ideia de que o país estaria passando, nos últimos anos, por um processo de “consolidação” da democracia.

O termo se relaciona ao ato de fechar acordos e fazer alianças entre partidos políticos/forças políticas em busca de um objetivo específico. Nesse artigo, Abranches procura sintetizar as especificidades do sistema político brasileiro, que combina não somente representação proporcional, multipartidarismo e “presidencialismo imperial”, como também organização do Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais. É justamente essa combinação que caracteriza, segundo o autor, o regime político-institucional brasileiro como um “Presidencialismo de Coalizão”.

Significa dizer que, no Brasil, sem base de apoio político no Congresso Nacional, um governo não se torna capaz de viabilizar suas iniciativas no processo de implementação da política estatal.

Esse arranjo político-institucional nos leva a compreender que, para um governo conseguir colocar em prática sua agenda governamental, torna-se necessário criar uma base de sustentação, de apoio, no Poder Legislativo, pelo menos o número necessário para a aprovação das propostas de interesse do governo.

O presente artigo visa revisitar o modelo do Presidencialismo de Coalizão, termo cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches, em 1988, em seu famoso artigo “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”, para rediscutir as novas bases institucionais desse modelo passados 30 anos de sua existência.

A análise está dividida em quatro partes. Primeiramente, analiso o significado do Presidencialismo de Coalizão que, segundo Abranches, nada mais é do que o ato de fechar acordos e fazer alianças entre partidos políticos/forças políticas em busca de um objetivo específico. Para entendermos a realidade brasileira e o nosso modelo definido por ele foi preciso sintetizar as especificidades do sistema político brasileiro, que combina não somente representação proporcional, multipartidarismo e “presidencialismo imperial”, como também organização do Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais. Esse arranjo político-institucional nos leva a compreender que, para um governo conseguir colocar em prática sua agenda governamental, torna-se necessário criar uma base de sustentação, de apoio, no Poder Legislativo.

Em um segundo momento, destaco a importância dos instrumentos institucionais que caracterizam o presidencialismo de coalizão brasileiro: os poderes legislativos do Presidente da República, que consistem na prerrogativa exclusiva de iniciar o processo legislativo (em matérias orçamentárias, tributárias e relativas à



organização administrativa); de forçar unilateralmente a apreciação das matérias que introduz no Legislativo dentro de determinados prazos (pedido de urgência) e de editar Medidas Provisórias, em caso de relevância e urgência; a formação de gabinetes de coalizão, por meio dos quais os diferentes partidos integram o Executivo, proporcionando ao governo o respaldo parlamentar necessário.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Presidente da República a iniciativa de matérias orçamentárias, iniciativa tributária e iniciativa de organização administrativa exclusivas. Mesmo que estes Poderes não venham a se caracterizar como vantagens na relação com o Executivo, há uma diferenciação legal do Presidente, permitindo-o prever e mesmo negociar trocas de cooperações com o Legislativo, utilizando as matérias de iniciativa exclusiva do Executivo como base.

A partir dessa ideia, a terceira parte do artigo trata do orçamento brasileiro e as emendas parlamentares, mais especificamente, a emenda de relator (RP-9). Uma breve reconstituição histórica será feita para a compreensão de que foi necessário mudar as regras do jogo do perfil das emendas de relator-geral para que o Presidente da República pudesse ter uma moeda de troca a fim de sustentar o jogo político do sistema de Presidencialismo de Coalizão.

Por fim, nas considerações finais, concluo que, no Brasil, sem base de apoio político no Congresso Nacional, um governo não se torna capaz de viabilizar suas iniciativas no processo de implementação da política estatal. Dessa organização constitucional, surge um sistema com uma grande dependência entre Legislativo e Executivo, estando a continuidade dos seus trabalhos diretamente ligada à sua capacidade de colaboração e concordância com as pautas; sendo, sem qualquer dúvida, uma difícil equação, que depende de uma grande capacidade de negociação do Chefe do Executivo. Os governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime.

A RP-9 foi o novo instrumento de equilíbrio e manutenção do Presidencialismo de Coalizão, para aliviar as tensões entre os Poderes Executivo e Legislativo sem que a figura do Presidente da República fosse envolvida diretamente nas negociações das emendas parlamentares.

## **2 AS ORIGENS DO TERMO “PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO” E A CONSTITUINTE DE 1987-1988**

O termo “Presidencialismo de Coalizão” foi cunhado pelo Cientista Político e Professor Sérgio Abranches em 1988, com a publicação de artigo intitulado “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”, após minuciosa análise acerca de uma particularidade do sistema de governo brasileiro: a organização do Executivo com base em grandes coalizões.



Nas palavras de Abranches, “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei de “Presidencialismo de Coalizão” (...)”<sup>1</sup>.

Contudo, embora a terminologia tenha se originado em 1988, concomitante à nova Constituição brasileira, esta não foi a criadora dessa modalidade de governo, somente propondo uma remodelação de uma forma já utilizada em outros momentos republicanos da história brasileira<sup>2</sup>.

Durante a Segunda República, já no Estado Novo (1937-1945), diversas demandas sociais, contra o autoritarismo e a prejudicada representatividade existente na Primeira República Brasileira, provocaram uma mudança na sociedade, e, conseqüentemente, na própria organização institucional.

Com o advento da Constituição de 1946, foram incluídos no processo eleitoral outros grupos anteriormente não representados (a este respeito, vale salientar que, não obstante a inclusão de outros grupos no processo eleitoral, parte da população permanecia alheia às decisões republicanas). Assim, com essa inserção, outros partidos começaram a surgir na realidade brasileira, constituindo um multipartidarismo, representando essas novas categorias.

Seguindo nessa linha, a Constituição de 1946 atribuiu novos poderes ao Chefe do Executivo. A maior parte do controle, todavia, foi mantida no Parlamento, com os parlamentares desempenhando papel decisivo no plano orçamentário.

A Constituição de 1946 impôs, ainda, limitações ao controle do Presidente sobre o conteúdo e a pauta legislativa. Nesse cenário, o ambiente multipartidário tornava difícil que um partido elegeisse o seu candidato à Presidência e ainda conseguisse a maioria necessária para governar. Somando-se a isso, estavam as limitações legislativas impostas ao Presidente no seu relacionamento com o Parlamento, dando origem a um ambiente propício para a formação de coalizões, necessariamente organizadas pelo Chefe do Executivo, conforme Abranches:

O modelo do presidencialismo de coalizão nasceu dessa combinação de poderes republicanos — Presidência e Legislativo —, apoiados em bases sociais diferenciadas, e da necessidade de alianças multipartidárias de governo no Congresso como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o presidente. Dada a disparidade de agendas, toda política pública deveria ser negociada, e se tornava objeto de um compromisso parlamentar. A ação política do Legislativo se

---

<sup>1</sup> ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Dados. Rio de Janeiro. v. 31. n°. 1, 1988, p. 15.

<sup>2</sup> ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. São Paulo. Editora: SCHWARCZ S.A, 2018, p. 75.



concretizava numa coalizão entre forças heterogêneas e competitivas, capaz apenas de compromissos instáveis<sup>3</sup>.

A Constituição de 1988 promoveu uma “reforma” do presidencialismo de coalizão e centralizou atribuições do Executivo e do Legislativo, atribuindo poderes legislativos à Presidência. Além disso, acrescentou, ao Chefe do Executivo, um controle sobre a agenda do próprio processo de legislar, tendo como atribuição específica da Presidência a iniciativa da proposta de lei orçamentária e de matéria tributária, podendo ainda o Executivo legislar por medida provisória e também pedir urgência para os projetos de lei em votação.

No tocante ao Poder Legislativo, a Constituição centralizou o processo legislativo nas Presidências das Casas Legislativas e dos partidos, instituindo um Congresso bicameral, igualando as atribuições do Senado Federal às da Câmara dos Deputados, o que resultou na formação também de coalizões entre essas Casas, já que, quando uma Casa vota uma proposição, entra no seu cálculo decisório o fato de que ela pode ser modificada, no todo ou em parte, pela outra.

Dessa organização constitucional, surge um sistema com uma grande dependência entre Legislativo e Executivo, estando a continuidade dos seus trabalhos diretamente ligada à sua capacidade de colaboração e concordância com as pautas; sendo, sem qualquer dúvida, uma difícil equação que depende de uma grande capacidade de negociação do Chefe do Executivo. Essa interdependência é perfeitamente demonstrada pela síntese do relacionamento entre esses poderes, feita por Sérgio Abranches, na seguinte passagem:

A capacidade de governança do presidente depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de políticas públicas. Os congressistas dependem das decisões de gasto do Executivo, para atender às demandas de seu eleitorado. [...] A reeleição dos parlamentares depende fortemente da influência sobre a execução orçamentária e da ocupação de cargos de primeiro, segundo e terceiro escalão do Poder Executivo. As emendas parlamentares ao orçamento são instrumentos de acesso diferenciado às decisões sobre a alocação de recursos federais em suas bases eleitorais. Sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade. A ausência de apoio parlamentar implica o congelamento da agenda de políticas da Presidência, que corre o risco de se deslegitimar junto à sociedade, desestabilizando o governo<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. São Paulo: Editora SCHWARCZ S.A, 2018, p. 39.

<sup>4</sup> ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. São Paulo: Editora SCHWARCZ S.A, 2018, p. 81.



Como consequência, o Presidencialismo de Coalizão permeou a história republicana brasileira, estando alicerçado na nossa escolha pelo Sistema Presidencialista e pelo multipartidarismo, gerando encontros e desencontros desse sistema, que é permeado de particularidades.

Fernando Limongis busca precisar qual a contribuição de Abranches para o debate institucional naquele momento em 1988, marcado pelos debates da Constituinte, e observa que a intenção do autor era a de intervir nas discussões, desviando o foco de análise, ao tentar demonstrar que reformas nas legislações partidárias e eleitorais que visassem reduzir o número de partidos seriam inócuas no que tange a garantia de estabilidade política.

De acordo com Abranches, mesmo saindo do processo eleitoral com maioria formada no Congresso, os presidentes seriam forçados a formar coalizões para governar. Isso porque não é o critério partidário que rege a formação das coalizões, ou melhor, não pode ser esse o único critério, uma vez que tais coalizões não garantiriam a base de sustentação política necessária ao Presidente. Há, no caso brasileiro, um segundo elemento que se impõe na formação das coalizões: o elemento regional, à medida que:

A lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional<sup>6</sup>.

É esse elemento, de acordo com Abranches, que garante ao caso brasileiro características de um presidencialismo singular. É o fato de a formação da base de apoio não poder ser exclusivamente partidária. Pesam mais, na formação das coalizões, o Federalismo, o poder dos governadores e a heterogeneidade social do país.

No modelo criado por Abranches, as coalizões, portanto, não entram no governo como elementos estabilizadores das relações entre os Poderes, mas são elas próprias a expressão e causa das dificuldades dos presidentes em governar. Em suma, é a necessidade de criar coalizões para além das estruturas partidárias o elemento que gera instabilidade institucional.

Para compreendermos as relações entre Executivo e Legislativo, que ganham forma institucional a partir da Constituição de 1988, é fundamental entendermos os caminhos que levaram o Brasil à redemocratização e a consequente ampliação do quadro partidário. A ditadura civil-militar que se instalou no Brasil em 1964 interrompeu

---

<sup>5</sup> LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estud. – CEBRAP. São Paulo, n. 76, 2006, p. 17-41.

<sup>6</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: Dados: revista de ciências sociais. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, 1988, p.22.



de forma abrupta a normalidade democrática que havia sido instituída no país desde 1946. Consigna-se que, embora o contexto fosse de exceção, o regime político que se instaurou a partir do golpe conservou instituições e práticas reconhecidamente democráticas<sup>7</sup>.

Dessa forma, o golpe civil-militar, apesar de constituir um ato político marcado pela força e interrupção da então conturbada democracia brasileira, não desorganizou os dispositivos democráticos vigentes até aquele momento. Mesmo que em alguns episódios suas prerrogativas tenham sido sobrepujadas, os Poderes Legislativo e Judiciário continuaram funcionando. O calendário eleitoral também foi religiosamente mantido, ainda que não fosse garantida a ampla e irrestrita participação política.

Uma diferença significativa entre o período democrático atual e o anterior, que indica a maior centralização de recursos de poder nas mãos do Executivo e de lideranças partidárias, diz respeito ao funcionamento interno dos partidos políticos. O grau de lealdade partidária, de deputados votarem de forma idêntica aos seus companheiros de legenda e de seguirem as indicações dos líderes, é muito maior no período atual.

Além disso, há uma grande previsibilidade no comportamento de partidos políticos dentro da Câmara. Os partidos políticos se alinham em um espectro ideológico claro que distingue uma coalizão de apoio ao Presidente e um conjunto de partidos de oposição. Saber o partido de um deputado, segundo ponto de vista, permite prever as escolhas que o deputado fará frente às propostas em discussão na Casa.

O jogo passa a ser centrado na negociação entre Executivo e partidos políticos para construção de apoio legislativo. Uma relação que antes era de apoio incondicional, após a redemocratização passa a ser de apoio negociado. A questão-chave do debate atual sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão é justamente sobre os termos em que se dá a negociação entre Executivo e Legislativo e se os parâmetros da negociação variam pelas diversas administrações, desde 1988, ou se são constantes, constrictos institucionalmente.

O presidencialismo de coalizão não funciona de forma constante através das distintas administrações que governaram o país. O cenário institucional não condiciona de forma fixa o comportamento dos atores, gerando incentivos contraditórios que ampliam em demasia a margem de manobra de governantes e dão muito espaço para que a capacidade individual dos governantes tenha papel central no gerenciamento da base de apoio no Congresso e na formação de maiorias.

A perspectiva de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi é muito favorável ao funcionamento do atual sistema político brasileiro. Os autores desenvolveram um argumento muito forte segundo o qual a ideia central é que a predominância do Executivo provê ordem ao funcionamento do sistema político, e garante a governabilidade. Tal predominância deve-se, principalmente, às regras de funcionamento interno da Câmara, que geram incentivos para a atuação legislativa

---

<sup>7</sup> KINZO, Maria D'alva G. **Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)**. Trad. Heloisa Perrone Attuy. São Paulo: Vértice, 1988, p.15.



ativa do Executivo. Eles identificam que os incentivos institucionais existentes dentro da Câmara são o principal determinante da relação Executivo/Legislativo, sendo que:

O Executivo tem direito a apresentar medidas provisórias e a pedir urgência, dois mecanismos que facilitam o controle da agenda legislativa. Além disso, o processo decisório dentro da Câmara dos Deputados é muito centrado nas lideranças partidárias e na mesa diretora<sup>8</sup>.

A imagem corrente sobre as barganhas entre o Executivo e o Legislativo retrata uma negociação em que parlamentares oportunistas são capazes de, a cada votação, extrair mais uma nomeação ou sinecura de um Executivo frágil e forçado pela necessidade constante de obter votos. Nesta troca, os parlamentares seriam o lado forte, em posição de agir como verdadeiros chantagistas, extraindo “rendas” de seu monopólio sobre os votos que o Executivo necessita.

Esse conceito caricatural corrobora a premissa de que o Executivo controla recursos pelos quais parlamentares se interessam e que desejam obter com vistas à sua reeleição. No entanto, não há que tomar o Executivo como a parte fraca nessa barganha. Se o Executivo controla os recursos desejados por parlamentares, também pode retirar rendas deste mesmo monopólio. Afinal de contas, por que o Executivo se disporia a entregar uma nomeação por um preço tão baixo? Um só voto? Por que não ocorreria ao Executivo condicionar a nomeação à obtenção de dois votos? E por que não a três? E por que não a uma determinada agenda?

Nesse sentido, formar e manter governos de coalizão significa lidar com contextos complexos de barganha, já que as ações de quem detém o instrumento governamental têm consequências não só para os seus interesses, mas também para todos os atores relevantes ao processo decisório e à aptidão destes à adesão ou não ao governo, dependente dos ativos e interesses dos possíveis parceiros de coalizão, os walk-away values (valores de fuga)<sup>9</sup>.

A cooperação depende, em última instância, de atratividade da própria ação do Presidente da República e de sua disposição em ceder recursos, com um padrão estratégico com base em suas possibilidades, interesses e informações sobre seus próprios parceiros de coalizão, uma vez que conflito e cooperação não só têm relação com os recursos mobilizados pelos atores, destacados pela literatura na distribuição do poder decisório do presidente para os partidos, mas também com os fatores contextuais originários da lógica de ação coletiva das coalizões, como, por exemplos, a disputa partidária, o cenário político e a natureza tanto da agenda como da política em pauta, que intercedem as negociações, assim como a moldura institucional.

<sup>8</sup> FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 1995. **Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional**. 1995. Editora: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1995. p. 175-200.

<sup>9</sup> BATISTA, M. **O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)**. Editora: Opinião Pública, v. 19. n. 2. p. 449-473.



### 3 AS BASES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A formação de coalizões, principal característica do presidencialismo brasileiro na Nova República, relaciona-se ao objetivo principal de toda estrutura política: garantir a governabilidade.

Logo, mais importante do que a promoção de acordos e alianças interpartidárias que consolidam essas coalizões é a compreensão de como esses relacionamentos se mantêm, ou seja, de que forma a boa convivência entre a cúpula do Executivo e as Casas Legislativas nacionais é alcançada.

Para a verificação dos alicerces que mantém a operacionalidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, darei destaque aos mecanismos e estratégias utilizadas nos interiores dos Poderes Executivo e Legislativo, os quais contam com um arcabouço normativo. Referidos instrumentos políticos são os responsáveis, direta e indiretamente, até certo ponto, por atuações conjuntas mais harmoniosas entre as principais instituições decisórias do país.

Como mencionado anteriormente, a transição para o regime democrático ensejou intenso debate institucional no sentido de se procurar alternativas a um presidencialismo tendente a gerar conflitos e marcado por inúmeras vicissitudes.

A Constituição de 1988 não adotou quaisquer das reformas mais drásticas defendidas por adeptos de uma alternância para outro sistema de governo. Entretanto, mencionado diploma trouxe decisivas transformações na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, sobretudo devido a ampliação profunda dos poderes legislativos do Presidente<sup>10</sup>.

A consolidação de uma estruturação presidencialista por si só já evidencia a importância da figura do Presidente da República no quadro institucional do país, todavia, a nova sistemática inaugurada para o período amplia fortemente a autoridade do Chefe do Executivo.

Diversos instrumentos estão à disposição do Presidente nessa nova configuração política. Tais recursos, constitucionalmente constituídos, garantem em grande medida a regularidade do presidencialismo de coalizão brasileiro por evidenciarem formas de articulação política diretamente relacionadas ao trato com o Legislativo.

Os poderes de intervenção e de articulação políticas do mandatário nacional foram largamente ampliados quando comparados com o modelo presidencial democrático anterior. Nesse raciocínio, afirmam Limongi e Figueiredo que: “a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas

<sup>10</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 81-106.



constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas”<sup>11</sup>.

Em consequência dessa reformulação decisiva do texto constitucional, os poderes de agenda do Presidente, entendidos aqui como a capacidade de definição material e temporal de quais projetos serão votados no Congresso Nacional, foram vigorosamente estimulados.

Aos detentores do poder de agenda cabem a responsabilidade pelo funcionamento da engrenagem legislativa, ou seja, a capacidade produtiva de leis e de diretrizes nacionais, que impactam diretamente as políticas públicas governamentais.

Os efeitos do incremento dos poderes legislativos do Presidente são entendidos por muitos autores como responsáveis diretos pelo poder de agenda do governo, visto que, quanto maior esse poder, maior a capacidade do Executivo influir nos trabalhos legislativos, determinando não apenas quais propostas de lei serão objeto de consideração no Congresso Nacional, mas também quando o serão.

Esse comportamento influente do presidente reflete, portanto, na própria manifestação do princípio da separação dos poderes, que é mitigado devido aos instrumentos legais existentes, que possuem aptidão na indução da cooperação dos parlamentares. Ainda assim, o presidencialismo brasileiro reflete em grande medida o que ocorre na maioria do mundo, com o presidente sendo o responsável pela formulação de políticas dado que é o detentor do poder de controle da agenda<sup>12</sup>.

Dentre as ferramentas à disposição do Chefe do Executivo, algumas são mais incisivas que outras quanto ao seu grau de interferência no jogo político, a depender das circunstâncias que movem a arena política imediata. O artigo 84 da Constituição Federal traz as principais atribuições do Presidente da República, dentre as quais destacam-se alguns incisos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- I - Nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- II - Exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- III - Iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - Vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

<sup>11</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 82.

<sup>12</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 81-106.



VI-Dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

- a) Organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- b) Extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XXIII -Enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV -Prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV -Prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI -Editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII -Exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Desse modo, a Constituição traz inúmeras competências presidenciais, sendo muitas responsáveis diretas pela indução da cooperação do Poder Legislativo. Dentre os mecanismos que viabilizam esse movimento, cumpre destacar a capacidade legislativa presidencial. Nessa seara, Fernando Limongi<sup>13</sup> destaca que a mencionada capacidade é representada pela instituição da prerrogativa exclusiva do Presidente para inicialização de legislações nas principais áreas políticas do país como a tributação, o orçamento e a fixação dos quadros do funcionalismo público.

O artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, complementando o artigo 84, inciso III, do referido diploma, consolida a competência presidencial legislativa para os temas levantados no parágrafo anterior.

De acordo com o art. 61, da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos

<sup>13</sup> LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estudos. CEBRAP. São Paulo. n. 76, 2006, p. 17-41.



Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - Disponham sobre:

- a) Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) Organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) Servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- d) Organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) Criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

Desse modo, quanto às prerrogativas legislativas do Chefe do Executivo, Amorim Neto afirma que:

O Presidente tem o direito de propor projetos de lei e emendas constitucionais e, além disso, possui iniciativa legislativa exclusiva no que concerne à administração pública e ao orçamento. O chefe do Executivo tem também a prerrogativa de vetar, parcial ou totalmente, as leis aprovadas pelo Legislativo, podendo o veto presidencial ser derrubado por uma maioria absoluta em uma sessão conjunta do Congresso<sup>14</sup>.

Dentre as capacidades legislativas supracitadas, destaca-se a posição privilegiada do Presidente em relação ao orçamento público.

O orçamento público brasileiro refere-se basicamente ao planejamento governamental em relação às projeções de despesas e às estimativas de receitas públicas. Seu processo de elaboração é altamente complexo, envolvendo diversos instrumentos institucionais responsáveis pela regulamentação, pelo planejamento e

---

<sup>14</sup> AMORIM NETO, Octavio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Organizadores: Lúcia Avelar & Antônio Octávio Cintra. 2. Ed. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.



pela distribuição dos recursos federais. Representa, assim, um dos principais instrumentos de gestão pública, viabilizando uma forte interação entre o Executivo e o Legislativo. Segundo os autores Carlos Pereira e Bernardo Mueller a questão é:

O Presidente ocupa posição de destaque em relação a esse processo e, mesmo quando os parlamentares têm um papel efetivo, este se limita essencialmente à proposição de emendas do projeto de lei orçamentária, visando dirigir recursos para suas bases eleitorais e programas de interesses locais<sup>15</sup>.

Entretanto, essas emendas compõem uma das principais moedas de troca dentro do Presidencialismo de Coalizão. Assim, líderes partidários ou mesmo parlamentares isolados podem se inclinar às agendas governamentais com vistas a assegurar a execução de emendas orçamentárias que privilegiem seus interesses particulares ou partidários, ou seja, em troca do capital político favorável ao governo, obtêm-se recursos estratégicos que potencializam as chances eleitorais no interior de nichos de interesses políticos (locais, regionais, etc.).

Outro ponto importante, relativamente à capacidade legislativa presidencial, refere-se ao artigo 84, inciso V, da Constituição Federal que trata do poder de veto do Presidente.

Ao final do processo legislativo, os projetos de lei aprovados são enviados à sanção presidencial. Nesse movimento o Presidente pode sancioná-los ou vetá-los, e, no último caso, o veto pode ser total ou parcial. Assim, o Presidente tem a discricionariedade, por exemplo, de vetar emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos no orçamento.

Tais vetos tendem a ser vistos como a expressão conflitiva entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição da condução da agenda. Segundo Andréa Freitas (2016), “a partir de análises de conjuntos de dispositivos vetados, chega-se à conclusão de que o número de vetos não é tão grande quanto se poderia esperar, dado o volume de alterações legislativas existentes<sup>16</sup>.”

Há, também, outros entendimentos pertinentes conforme os autores Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, que os explanam da seguinte maneira:

Existem outras manifestações do poder de agenda do Presidente, a partir das prerrogativas constitucionais como: solicitação de urgência para apreciação de seus projetos apresentados, significando um prazo máximo de 45 dias para apreciação da matéria em cada uma das Casas (art. 64, § 2º, CF/1988); prerrogativa de editar decretos com força de lei como

<sup>15</sup> PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2022, p.265-301.

<sup>16</sup> FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.



as medidas provisórias em casos de relevância e urgência (art. 62, CF/1988); recursos não legislativos advindos do controle sobre o acesso aos postos de governo.<sup>17</sup>

Dessa forma, existem vários recursos de gestão institucionalizados à disposição do Chefe do Executivo, todos promovendo, direta e indiretamente, em maior ou menor grau, efetivo processo de induzimento do Congresso Nacional para a cooperação com o governo.

Nesse sentido, por exemplo, a promulgação de decretos e até mesmo a edição de medidas provisórias implicam imediatas alterações do status quo social, refletindo na indução dos congressistas a cooperar em decorrência da pressão pela sua aprovação, que passa a ser preferida pelos parlamentares tendo em vista os efeitos já produzidos em sua vigência.

A liberação de emendas para o apoio legislativo aos projetos do governo e a disponibilização de ministérios e cargos públicos em geral aos membros de partidos da coalizão no Parlamento também são padrões de instrumentos que fomentam a consolidação de uma agenda conjunta entre o Executivo e o Legislativo, tendo em vista que o governo passa a ser administrado, até certo ponto, coletivamente, por meio da coalizão desenvolvida.

Dessa forma, o Presidente da República detém grande margem de manobra para a concretização de seu plano de governo, ao contrário do que é trazido por parte da doutrina, de que o Legislativo teria maior capacidade de pressão frente ao governo. De acordo com Amorim Neto o Poder Executivo é o centro de gravidade do poder político, sendo que:

Essa preponderância do Executivo é, como mencionado, devido aos poderes derivados da Constituição de 1988, mas também encontra fundamentação em fatores históricos, relacionados, por exemplo, à intervenção do Estado na economia, que acabou favorecendo o fortalecimento dos aparelhos democráticos, e do padrão de carreiras políticas, nos quais os legisladores preferem muitas vezes seguir para postos no Poder Executivo, realçando a presença deste poder no interior do parlamento<sup>18</sup>.

Os governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura

<sup>17</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 81-106.

<sup>18</sup> AMORIM NETO, Octavio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Organizadores: Lúcia Avelar & Antônio Octávio Cintra. 2. Ed. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.



do regime. Por outro lado, este instrumento de regulação e equilíbrio do regime constitucional serve, no Presidencialismo de Coalizão, para reduzir a dependência das instituições ao destino da presidência e evitar que esta se torne o ponto de convergência de todas as tensões, envolvendo diretamente a autoridade presidencial em todos os conflitos, e ameaçando desestabilizá-la em caso de insucesso presidencial.

Sérgio Abranches destaca que, no presidencialismo, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a Presidência:

É menor o grau de liberdade de recomposição de forças, através da reforma do gabinete, sem que se ameace as bases de sustentação da coalizão governante. No Congresso, a polarização tende a transformar coalizões secundárias e facções partidárias em coalizões de veto, elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e conseqüente ruptura da ordem política. Por isso mesmo, governos de coalizão requerem procedimentos mais ou menos institucionalizados para solucionar disputas interpartidárias internas à coalizão. Existe sempre um nível superior de arbitragem, que envolve, necessariamente as lideranças partidárias e do Legislativo e tem, como árbitro final, o presidente. Na medida em que este seja o único ponto para o qual convergem todas as divergências, a presidência sofrerá danosa e desgastante sobrecarga e tenderá a tornar-se o epicentro de todas as crises<sup>19</sup>.

Do ponto de vista institucional, o Presidente da República é o ator preponderante – o pivô – tanto para montagem e incentivos ao exercício de uma coalizão, como nos processos de decisão política que ocorrem no Legislativo. Isso ocorre pelas seguintes razões: o Presidente da República possui a iniciativa e autorização para compor alianças partidárias, dado o interesse em alcançar maioria parlamentar; ele detém, constitucionalmente, o controle dos recursos (cargos e emendas orçamentárias), que mobilizam os partidos políticos a aderir à base governamental; e, por fim, ele goza de poderes de agenda, ou legislativos, constitucionalmente estabelecidos, pelos quais detém a prerrogativa de iniciar e influenciar o processo legislativo (no caso de edição de Medidas Provisórias) no relacionamento com o Legislativo sob um Presidencialismo de Coalizão.

---

<sup>19</sup> ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro** – Revista Dados, Vol. 31, nº 1, 1988, p.23.



## 4 O ORÇAMENTO BRASILEIRO

Historicamente, o processo de elaboração do orçamento brasileiro tem alternado situações em que o Congresso efetivamente participa e define onde e como os recursos públicos são distribuídos e outras nas quais ele tem pouca ou nenhuma influência direta. Atualmente, mesmo quando os parlamentares têm um papel efetivo, este se limita essencialmente à proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária que visam direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local<sup>20</sup>.

Promulgada após a derrubada do Estado Novo – ditadura varguista iniciada em 1937 com apoio dos militares e forte repressão e censura – a Constituição de 1946 traduziu-se pelo empenho da sociedade e da classe política em reforçar os preceitos da democracia, da liberdade de imprensa e de opinião, bem como do exercício dos direitos políticos, resultando numa delimitação clara dos limites de cada um dos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. No campo das Finanças Públicas, a democratização aspirada pela Assembleia Constituinte exigia a concreta participação do Congresso Nacional no processo de orçamentação pública, em evidente contraposição ao período anterior, quando o Poder Legislativo praticamente não detinha atuação efetiva nas decisões sobre o destino do dinheiro público.

Neste período, o orçamento brasileiro foi marcado por uma participação sem regulamentação e irrestrita do Poder Legislativo no processo orçamentário, podendo, este, alterar toda a parte variável por meio de emendas, porquanto não havia mecanismos de compatibilização das receitas e despesas e nem exigência de cancelamentos compensatórios.

A Carta Constitucional de 1967 foi elaborada após o golpe de 1964 e a instauração do regime militar. O texto incorporava a redução da autonomia individual e a suspensão dos direitos e garantias constitucionais por parte do Estado, desfazendo boa parte dos preceitos democráticos. Embora tenha mantido a separação dos três Poderes, o poder de decisão concentrou-se no Executivo. Na seara orçamentária, o Congresso foi afastado explicitamente da sua atuação na elaboração, por meio da introdução de regras que culminaram na impossibilidade prática da Casa Legislativa em realizar modificações nas propostas orçamentárias. O papel do Congresso era tão somente endossar a proposta do Executivo, o que consolidava a centralização decisória na Presidência da República.

Já a Constituição de 1988 gerou um novo conjunto de normas complexas para regularizar o processo decisório do orçamento federal. Ela criou um conjunto de normas complexas de regulamentação do processo decisório do orçamento público, reestabelecendo a participação do Legislativo e instituindo regras para evitar a sua liberalidade, tais como a possibilidade de alteração apenas dos investimentos públicos, desde que compatível com as peças orçamentárias e indicadas as fontes de recursos para o atendimento das emendas, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas despesas especificadas. O principal objetivo dessas inovações foi criar um sofisticado sistema hierárquico de coordenação e planejamento

---

<sup>20</sup> SERRA, José. **Orçamento no Brasil. Raízes da Crise**. São Paulo, Atual Editora, 1994.



para um período de quatro anos, ampliando, assim, o ciclo orçamentário para além da formulação do projeto de lei anual<sup>21</sup>.

No processo orçamentário, as disputas pelos recursos públicos tornaram-se cada vez mais acirradas, o que provoca tensão na relação entre os Poderes. A participação do Legislativo na elaboração das leis orçamentárias, por meio de emendas ao projeto encaminhado pelo Executivo, e a posterior execução orçamentária desses recursos contemplados nos orçamentos pelas referidas emendas, há tempos vêm sendo um problema de difícil solução.

Em resposta à concentração de poder do Executivo em matéria orçamentária, prevista na Constituição Federal de 1988, evidenciou-se a discussão acerca da imposição do orçamento, culminando, em 2015, na Emenda Constitucional nº 86, que prevê a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, apelidada de “PEC do Orçamento Impositivo”, que passou a estabelecer a vinculação de recursos para a execução de emendas parlamentares individuais, assim como previu uma vinculação do montante dos recursos da União a programas e ações de saúde.

Desde a edição, em 17 de março de 2015, da Emenda Constitucional nº 86, as Emendas de Relator passaram por mudanças significativas. Tais modificações estão situadas dentro de um contexto mais amplo em que se pode visualizar um esforço direcionado do Congresso Nacional para ampliação de suas prerrogativas, que tornou obrigatória a execução das programações orçamentárias relativas às emendas individuais, até as mais recentes alterações constitucionais, que ampliaram a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada estaduais e, ainda, estabeleceu o dever de execução das programações orçamentárias determinada pela Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.

Em uma breve reconstituição histórica, até 2015, as emendas parlamentares eram executadas livremente pelo governo federal. Ou seja, os parlamentares as propunham, mas o governo definia se os recursos para as emendas seriam liberados e quando esta liberação ocorreria. Por isso, esse instrumento tornou-se uma forma de barganha entre Executivo e Legislativo (semelhante às indicações de ministros): os recursos das emendas eram liberados pelo governo em momentos estratégicos, quando havia necessidade de grande apoio do Legislativo para aprovação de projetos.

Pela referida emenda constitucional, a execução do orçamento estaria vinculada a um percentual de até 1,2% da Receita Corrente Líquida da União para gastos com emendas parlamentares individuais, sendo que metade desse percentual deveria ser para ações e serviços públicos de saúde, sendo vedado o seu uso para suprir despesas com pessoal ou encargos sociais.

A vinculação a esse percentual deve observar a execução equitativa da programação orçamentária, entendido como execução que atenda de forma equitativa e impessoal às emendas parlamentares individuais apresentadas, podendo ser utilizados os restos a pagar de até 0,6% da receita corrente líquida do exercício anterior. Porém, no caso de impedimento de ordem técnica, como a realização do

---

<sup>21</sup> Rocha, P. e Machado, E. M. **O Processo Orçamentário da União e as Políticas Públicas no Brasil**. ENAP Relatório Interno, nº 5. 1955.



empenho da despesa, tal vinculação restará cessada, o que deverá ser comunicado ao Legislativo, que terá o prazo de até 30 dias para indicar o remanejamento da programação e, em caso de omissão, tal remanejamento poderá ser implementado por ato do próprio Executivo.

Ciente da importância de propostas que ampliam o Orçamento Impositivo, o Congresso aprovou, em 2019, a Emenda Constitucional nº 100, que determina a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual à razão de 1% da Receita Corrente Líquida. Metade do montante dessas emendas precisa ser destinado a obras.

Vencida a análise das disposições das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, referente às emendas parlamentares, é importante ressaltar que o orçamento público, apesar de ser disciplinado por meio de leis ordinárias, carrega um conteúdo político-partidário, motivo pelo qual, antes do advento desta emenda, as emendas parlamentares individuais aconteciam por meio da interação entre o Executivo e o Legislativo, a fim de atender interesses políticos locais, fomentando o clientelismo dos parlamentares, o que dificulta a implementação da vinculação da execução do orçamento.

Se por um lado, a aplicação da Emenda 86 foi positiva nas relações político-partidárias, na medida em que, com ela, deixou-se de ter uma moeda de troca entre o Congresso Nacional e o Palácio do Planalto; por outro lado, diminuiu o poder de barganha do governo, mas ainda preservou uma capacidade: ditar o ritmo de liberação de recursos das emendas.

Sendo assim, temos quatro tipos de emendas ao Orçamento: 1) as Emendas de bancadas (estaduais e regionais do Congresso), que são impositivas, isto é, devem ser obrigatoriamente executadas pelo Executivo; 2) as Emendas individuais (de deputados e senadores, de caráter impositivo); 3) as Emendas setoriais (das comissões temáticas do Congresso), que não são impositivas, e, por isso são frequentemente cortadas; e, por fim, 4) as Emendas de relator (conhecida como RP-9), as mais recentes que são objeto do item a seguir.

## **5 EMENDAS DE RELATOR: A RP-9**

As emendas parlamentares são recursos do orçamento público legalmente indicados pelos membros do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas estaduais para finalidades públicas, geralmente relacionada ao interesse temático e eleitoral de cada parlamentar. Podem ser impositivas ou não, sendo que no primeiro caso, devem ser cumpridas pelo Executivo até o teto de um percentual estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Essa modalidade de emenda de relator, a RP-9, embora já existente desde antes para corrigir erros e omissões, ganhou mais corpo e com a atual “nova finalidade” de angariar apoio parlamentar em 2019, no governo do presidente Jair Bolsonaro, para o orçamento de 2020. Ela não tem caráter impositivo, porém, consegue levar uma fatia importante das emendas ao Orçamento. A alocação desses



recursos é definida pelo relator-geral do orçamento junto aos demais congressistas. A sigla RP-9 nada mais é do que a nomenclatura tradicional das despesas do orçamento e significa resultado primário e, no caso das emendas de relator, o complemento 9 é porque este foi o nono tipo de despesa incluído no projeto de lei orçamentária.

A RP-9 é, apenas e tão-somente, um marcador de programação orçamentária, desvirtuado de sua função principal de auxílio na apuração do resultado primário. As emendas de relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) existem desde a primeira Resolução do Congresso Nacional que regulamentou o funcionamento da Comissão Mista do Orçamento (CMO).

As emendas de relator não foram criadas na atual legislatura, mas seus valores orçamentários foram inflados pelo Congresso desde o orçamento de 2020. Os pagamentos dessa rubrica orçamentária criaram uma dependência entre o Governo, que é quem paga, e o Congresso, que vota projetos de interesse do Palácio do Planalto.

As emendas do orçamento existem para permitir que parlamentares designem parte dos recursos públicos federais aos estados que eles representam. A ideia por trás do mecanismo é de que o deputado ou senador, conhecendo melhor a realidade da região que o elegeu, teria maior capacidade para identificar as prioridades dos moradores locais e, assim, destinar com qualidade os recursos disponíveis.

Na prática, porém, as emendas se tornaram moeda de troca na relação entre Governo e Congresso. Quando precisa de apoio em votações de maior importância, o Governo intensifica a liberação de emendas. Desde a redemocratização do país, na década de 1980, todas as gestões presidenciais seguiram essa lógica política e, como o Executivo precisa negociar com o Legislativo para ter sua agenda aprovada e manter a sua governabilidade, a criação da RP-9 foi a saída encontrada pelo Presidente da República para manter vivo o funcionamento da coalizão e, ao mesmo tempo, a oportunidade em tirar vantagens estratégicas deste controle.

O eixo da questão, portanto, passa a ser a formação de maiorias no Congresso em um ambiente de múltiplos partidos políticos. Como garantir o jogo da negociação entre o Executivo e partidos políticos, para construção de apoio legislativo, sem perder a essência do funcionamento do presidencialismo de coalizão?

Para responder essa pergunta é preciso lembrar que a grande diferença no funcionamento da relação Executivo/Legislativo no período democrático vigente, em contraste com o surgimento do presidencialismo de coalizão anterior, é a necessidade constante de assegurar a formação de maiorias no Congresso. Nos tempos atuais, em momentos de tensão entre esses dois Poderes, os governos de coalizão precisam criar mecanismos de enfrentamento que possam apaziguar os ânimos e criar vantagens diretas e palpáveis para os membros da base de apoio do Governo.

Conforme o autor Limongi (2006) nos faz lembrar que:



O combustível que sustenta a coalizão de governo no Brasil não é diverso do encontrado em outros países. O processo decisório é desenhado de forma a favorecer as iniciativas do governo. Este tem o direito de propor e, com isso, é capaz de estabelecer os termos da barganha com sua base de sustentação<sup>22</sup>.

A construção de maiorias legislativas é tarefa difícil no Brasil e passa, necessariamente, pela troca de recursos econômicos, como emendas orçamentárias e cargos na burocracia, por apoio político. A criação da emenda RP-9 foi um instrumento para resolução dos impasses entre Executivo e Legislativo com o objetivo de impedir que as contrariedades políticas de conjuntura levassem à ruptura do sistema presidencialista de coalizão.

Fruto da incapacidade e inabilidade do presidente Jair Bolsonaro para montar uma base sólida e negociar com o Parlamento, a RP-9 passou a ser a grande moeda de troca para se manter vivo o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Como o Presidente da República tem o poder de monopolizar o acesso aos recursos públicos, a concepção da RP-9 pôde proporcionar ao Executivo tirar vantagens estratégicas deste controle.

Apesar de as emendas de relator serem um instrumento existente desde a redemocratização, o Congresso redobrou a verba destinada a essa rubrica orçamentária na atual legislatura em consentimento com o presidente Jair Bolsonaro, pois as RP-9 não são impositivas e seguem critérios políticos, ou seja, não são igualitárias entre todos os deputados e senadores, podendo ser negociadas por acordos políticos.

O relator do orçamento não é o único responsável por negociar o pagamento dessas emendas com o Governo, já que elas não são impositivas. Os presidentes das Casas Legislativas também teriam esse papel, juntamente com o Presidente da República. Ao Congresso coube ficar com uma fatia maior do orçamento federal para que o Presidente da República pudesse esperar nada mais nada menos do que os votos nas Casas Legislativas e se, porventura, o acordo não for cumprido por parte dos que compõem a coalizão, há imediatamente perdas de benefícios. Como lembram Limongi e Figueiredo (1998), “a caneta que nomeia é a mesma que demite<sup>23</sup>.”

A proposta de projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2022, do Poder Executivo, foi encaminhada ao Congresso Nacional sem a previsão da identificação das emendas relator-geral (RP-9). Contudo, a Lei aprovada (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021) trouxe novamente as referidas marcações e não houve propositura de veto pelo Poder Executivo nesta última oportunidade.

<sup>22</sup> LIMOGI, Fernando. **Presidencialismo e Governo de Coalizão. Reforma Política no Brasil**, 2006, p. 255.

<sup>23</sup> FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 1998, p. 97.



## 6 CONCLUSÃO

Após toda a exposição dos itens anteriores, podemos concluir que os contornos das análises pautadas na noção de “Presidencialismo de Coalizão” são variados e correlatos. Em primeiro lugar, parte da doutrina chama-nos atenção o fato de o emprego dessa noção estar restrito à mera descrição dos mecanismos institucionais do regime político vigente no país. Assim, tais análises concebem as instituições políticas (Executivo, Legislativo, partidos, entre outras) como apartadas da estrutura econômica e social. Isso as impede de explicar a relação entre as instituições políticas e os interesses de classe em disputa na cena política, ou mesmo, de compreender a correlação existente entre política e economia. Ignora-se a própria existência de um bloco no poder, ou ainda, não se leva em consideração, no desenvolvimento da análise, o modo desigual com o qual a política estatal atende os interesses das frações burguesas. Nessa perspectiva percebemos que o que garante o funcionamento “normal” da democracia é a relação harmônica entre o Executivo e o Legislativo.

Passados 30 anos do sistema político desenhado pelos constituintes originais, o presidencialismo brasileiro ainda permanece um fenômeno a ser explorado. Apesar disso era imprescindível que o Executivo criasse novas regras para a manutenção e sustentabilidade desse apoio do Legislativo para governar. Como o Executivo precisa negociar com o Legislativo para ter sua agenda aprovada e manter a sua governabilidade, a criação da RP-9 foi a saída encontrada pelo Presidente da República para manter vivo o funcionamento da coalizão e, ao mesmo tempo, a oportunidade de tirar vantagens estratégicas desse controle.

O artigo aqui exposto caminhou em um processo construtivo, buscando a compreensão do Presidencialismo de Coalizão dentro de uma perspectiva histórica, constitucional e prática. Embora o termo que denomina o sistema de governo brasileiro tenha se originado do artigo escrito pelo Professor Sérgio Abranches em 1988, a formação de coalizões para a governabilidade permeia a própria história democrática brasileira, sendo essa forma de relação mantida pela Constituição de 1988.

O presente trabalho não visa a crucificar nem a demonizar as chamadas RP-9, mas sim, vislumbrar nelas uma nova modalidade de sustentação do presidencialismo de coalizão. Dados os limites e escopo fixados inicialmente, que se referem centralmente à nova base institucional do presidencialismo de coalizão, que é a emenda de relator RP-9, a reconstituição histórica do orçamento brasileiro permitiu que se afirme a existência de mudanças significativas nas emendas de relator-geral. A não impositividade das emendas de relator permite todo um processo de negociação política, que garante ao Congresso e ao Governo a possibilidade de negociar a execução das emendas a parlamentares da base de acordo com a conveniência política, e sem critérios técnicos e transparentes.

É possível constatar que o controlador dessas emendas seja o relator-geral do orçamento e os recursos são indicados pelos parlamentares, mas o verdadeiro beneficiário de toda essa transação orçamentária é o Poder Executivo, cuja liberação dos recursos abre margem para uma grande barganha, com a vantagem de que não é a Casa Civil quem precisa “negociar” e, sim, os presidentes das Casas Legislativas.



Diante desse cenário, ocorreu uma “inflação” das emendas de relator para que o Executivo pudesse manter vivas as bases do presidencialismo de coalizão. Nesta perspectiva é coerente afirmar que o Chefe do Executivo emprega mecanismos e estratégias específicas para se relacionar com a sua base e com o Legislativo e, ainda, internamente com o seu Governo, visando a demarcar e fortalecer sua liderança e capacidade de controle sobre as estruturas e processos de decisão governamentais.

Além disso, percebe-se que, para obter respaldo da base, o Presidente da República empreende esforços que não se limitam a concessão de cargos ministeriais; em algum nível ele transfere a autoridades provenientes do Legislativo o comando da coordenação política e a administração dos recursos (cargos de confiança e emendas orçamentárias) de negociação com os partidos aliados. Desta forma, ao longo da história e sob a condução de também outros chefes do Executivo, observou-se que, para expandir e galvanizar o suporte da base partidária de apoio parlamentar, em momentos específicos, os presidentes não apenas ampliaram a representação dessa coalizão nos cargos ministeriais (em comparação ao contexto anterior), mas, ao mesmo tempo, promoveram mudanças estruturais na Presidência, que restringiram o seu próprio controle sobre a condução da coordenação política do seu governo.

Inúmeros cientistas políticos ressaltam o sucesso desse sistema de relações entre o Executivo e o Legislativo no nível federal entre o início da década de 1990 até por volta de 2014. Eles apontam que, em geral, os membros do Congresso Nacional votaram seguindo as orientações dos líderes partidários, e, ao longo do tempo, os Presidentes da República que foram eleitos no Brasil conseguiram formar maiorias significativas, suficientes para aprovar grande número de reformas e projetos de lei apresentados pelo Executivo. Mas, o presidencialismo de coalizão irá se manter por mais 30 anos com os mesmos mecanismos que garantem a sua sustentabilidade?

É coerente supor que o Chefe do Executivo empregue mecanismos e estratégias específicas para se relacionar com a sua base e com o Legislativo e, ainda, internamente com o seu governo, visando a demarcar e fortalecer sua liderança e capacidade de controle sobre as estruturas e processos de decisão governamentais.

Para obter respaldo da base, o Chefe do Executivo empreende esforços que não se limitam a concessão de cargos ministeriais; em algum nível transfere a autoridades provenientes do Legislativo o comando da coordenação política e a administração dos recursos (cargos de confiança e emendas orçamentárias) de negociação com os partidos aliados. Desta forma, em momentos específicos de ambos os governos, observou-se que para expandir e galvanizar o suporte da base partidária de apoio parlamentar, os presidentes não apenas ampliaram a representação desta coalizão nos cargos ministeriais (em comparação ao contexto anterior), mas, ao mesmo tempo, promoveram mudanças estruturais na Presidência que restringiram o seu próprio controle sobre a condução da coordenação política do seu governo.

Com o passar do tempo percebeu-se que essas coalizões amplas e indiscriminadas se tornaram um obstáculo sem precedente para que o Governo possa ter condições mínimas de governabilidade. Manter essa relação de sustentabilidade é tarefa fundamental para o Governo funcionar, e sua manutenção passou a exigir não



apenas habilidade política, mas a troca de favores e cargos políticos. E é justamente por isso que encontramos problemas nessa dinâmica, como coalizões com pouca ou quase nenhuma coerência e afinidade ideológicas; presidentes que abusam, por exemplo, de liberação de vultosas verbas orçamentárias por meio das emendas parlamentares e, no limite, muito incentivo ao “toma lá dá cá” com a emenda de relator (RP-9).

O Presidencialismo de Coalizão é um regime caracterizado por altos riscos e alta instabilidade, cuja sustentação depende do desempenho do Governo e da sua constante disposição em abrir mão de pontos programáticos da sua administração, tidos como inegociáveis. O debate está posto em nossa sociedade. Sabemos que é um sistema complexo, trabalhoso e imperfeito e, por isso mesmo, depois de 30 anos de sua concepção, novas estratégias precisaram ser criadas para que sua existência fosse mantida. Nesse contexto, as emendas de Relator são só uma “nova roupagem” para as bases institucionais que sustentam o Presidencialismo de Coalizão.



## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista Dados, Vol. 31, nº 1, p. 5-32, 1998.
- AMORIM NETO, Octavio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Organizadores: Lúcia Avelar & Antônio Octávio Cintra. 2. Ed. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua, 1998.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 1995. **Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional**. 1995. Editora: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1995. p. 175-200.
- FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos - CEBRAP, n. 76, São Paulo, 2006.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- ROCHA, P. e Machado, E. M. **O Processo Orçamentário da União e as Políticas Públicas no Brasil**. *ENAP Relatório Interno*, nº 5. 1955.
- SERRA, José. **Orçamento no Brasil. Raízes da Crise**. São Paulo, Atual Editora, 1994.

