

# O Congresso e o balanço de poder no Brasil

*Beatriz Rey*

*Beatriz Rey é pós-doutoranda na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora na Fundação POPVOX, nos Estados Unidos. Graduada em jornalismo pela Faculdade Cásper Líbero, é Mestre em Ciência Política pela Universidade da Carolina do Norte em Chapel Hill e Doutora em Ciência Política pela Universidade Syracuse.*

No 21 de setembro deste ano, o deputado federal Danilo Forte (UNIÃO/CE) publicou um texto na *Folha de S. Paulo* que provavelmente passou despercebido por analistas políticos. Nele, Forte faz quatro afirmações sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil. Primeiro, o controle do orçamento pelo Legislativo é desejável para se fazer política pública. Segundo, tal controle se intensificou nos últimos anos após sucessivas crises do Executivo. Terceiro, o fortalecimento do Legislativo não deve ser interpretado como o aumento do fisiologismo, já que os parlamentares são agentes eleitos e respondem aos seus eleitores. Como escreve Forte, “foi sob este modelo que se aprovou a reforma da Previdência, do saneamento e se avançou na Tributária.” E quarto, as emendas orçamentárias não devem ser necessariamente associadas à corrupção já que entregam melhorias à população.

O texto de Forte serve como evidência de um fenômeno sobre o qual há interesse crescente no país: o fortalecimento do poder Legisla-

tivo. No início deste ano, quando tomou posse, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva encontrou um Congresso diferente daquele com o qual lidou em 2003. Trata-se de um Legislativo proativo e que faz exigências. Em maio, quando o Congresso aprovou o texto-base do novo arcabouço fiscal, Arthur Lira (PP/AL), presidente da Câmara dos Deputados, disse que a votação deveria ser entendida como resultado de “um Congresso Nacional protagonista.” Foi além: afirmou que o governo precisaria se “adaptar à nova relação entre os poderes.”<sup>1</sup> Não por acaso, Lula tem encontrado dificuldade de formar base legislativa coesa e consolidada, o que tem levado alguns analistas políticos a anunciar – de maneira prematura – o fim do presidencialismo de coalizão.

O arranjo que sustenta o presidencialismo multipartidário brasileiro não desapareceu. O meu argumento é que o processo de fortalecimento do Congresso em curso desde meados dos anos 2000 alterou os parâmetros da relação Executivo-Legislativo. Discutirei uma sequência de reformas institucionais promovidas por congressistas de diversos partidos para alterar as regras do jogo no que diz respeito às medidas provisórias e às emendas orçamentárias. Nos dois casos, os parlamentares se valeram de imaginação política para mudar as ferramentas das quais o Executivo dispunha para dominar a agenda legislativa. O termo “imaginação política” diz respeito à capacidade dos atores de enxergar mais adiante e antecipar as decisões de seus pares em jogos estratégicos (Shepsle 2017)<sup>2</sup>. Na nova configuração (que inclui também a redução do número efetivo de partidos), aumentou a intensidade das preferências dos parlamentares sobre o papel do Legislativo como formulador de leis. Dito isso, como explicarei abaixo, a instabilidade na relação Executivo-Legislativo observada no gover-

---

1. O texto “Congresso conquista protagonismo e governo Lula precisa se adaptar, diz Lira”, de autoria de César Feitosa, foi publicado na *Folha de S. Paulo* de 24 de maio de 2023.

2. Agradeço a Jorge Fernandes e Mafalda Pratas por me chamarem a atenção para a aplicação do trabalho de Shepsle (2017) sobre imaginação política para o caso das reformas das medidas provisórias e das emendas orçamentárias.

no de Luiz Inácio Lula da Silva também é fruto de erros de articulação promovidos pela equipe de articulação política do governo.

O artigo está organizado da seguinte maneira. A primeira seção re-toma brevemente a literatura sobre a relação Executivo-Legislativo e apresenta dados recentes sobre a produção legislativa dos parlamentares. A segunda seção descreve as reformas institucionais das medidas provisórias (MPs) e emendas orçamentárias. A terceira seção discorre sobre o papel dos atores políticos na instabilidade recente entre Congresso e governo, focando nas gestões de Jair Bolsonaro e Lula (atual). A última seção conclui considerando as implicações do fortalecimento do Congresso para a relação Executivo-Legislativo.

## **O Congresso como formulador de leis**

No início dos anos 2000, trabalhos com enfoque na América Latina já questionavam a predominância do Executivo nos processos legislativos (Llanos e Nolte 2006; Saiegh 2010; Taylor-Robinson 1999). Com o avanço da democracia na região, as instituições legislativas passaram a ter papel mais proativo em termos de proposição e aprovação de leis (além da responsabilização do Executivo). No Brasil, a maior parte da produção acadêmica no pós-redemocratização se concentrou em explicar a preponderância do Executivo: até 2006, 80% das leis promulgadas foram propostas por presidentes da República e 75% das proposições de lei de autoria deles foram aprovadas ainda em seus mandatos (Figueiredo e Limongi 2007).

O primeiro trabalho a mostrar o fortalecimento do Congresso no contexto brasileiro foi Almeida (2014), que, em 2009, encontrou um ponto de inflexão. Naquele ano, aprovou-se mais leis e leis complementares de autoria dos parlamentares do que do presidente da República. Ainda segundo o autor, desde meados dos anos 2000, o Congresso tem sistematicamente aprovado mais leis relevantes de iniciativa

própria, apresentado mais emendas às iniciativas de lei do Executivo e deixado com mais frequência sua marca nas leis que tiveram origem no Executivo (Almeida 2014, 248).

O movimento de fortalecimento do Legislativo começou já em 2008, quando Almeida (2014) identifica um aumento na quantidade de leis ordinárias e complementares de iniciativa dos parlamentares: 89 (como ele assinala, bem mais que o máximo anterior registrado em 1995 de 60 leis). Como assinalado acima, em 2009 aprovou-se mais leis e leis complementares de autoria dos parlamentares do que do Executivo. De 2010 a 2013, onde termina a análise de Almeida, a média de leis de iniciativas dos parlamentares ficou em 80,5 (maior do que a média entre 1898 e 2007 de 37,6).

O autor examina a taxa de dominância legislativa dos presidentes da República e do Congresso entre 1989 e 2013. A taxa de dominância legislativa se refere à porcentagem das leis produzidas que foram originalmente propostas pelo Executivo e pelo Legislativo. O autor calcula três versões da taxa: a primeira com todas as leis produzidas por Executivo e Legislativo no mesmo ano; a segunda excluindo as aberturas de crédito adicional ao orçamento e as leis estritamente administrativas do Executivo; e a terceira excluindo também as leis simbólicas do Executivo e do Legislativo.

Nas três medidas, ele encontra tendência de maior proatividade do Legislativo a partir de 2005, ainda que associe tal fenômeno à produção de leis simbólicas (que criam datas comemorativas ou homenageiam personalidades na denominação de ruas e vias públicas). Mas o próprio autor ressalta diversas leis propostas por parlamentares bastante relevantes, como a 11.903 de 2009, que institui o Sistema Nacional de Controle de Medicamentos; a 12.288 de 2019, que institui o Estatuto da Igualdade Racial; a 12.187 de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima; a 12.343 de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura (ver também Amorim Neto e Santos 2003

sobre como a produção legislativa parlamentar é focada em políticas públicas nacionais).

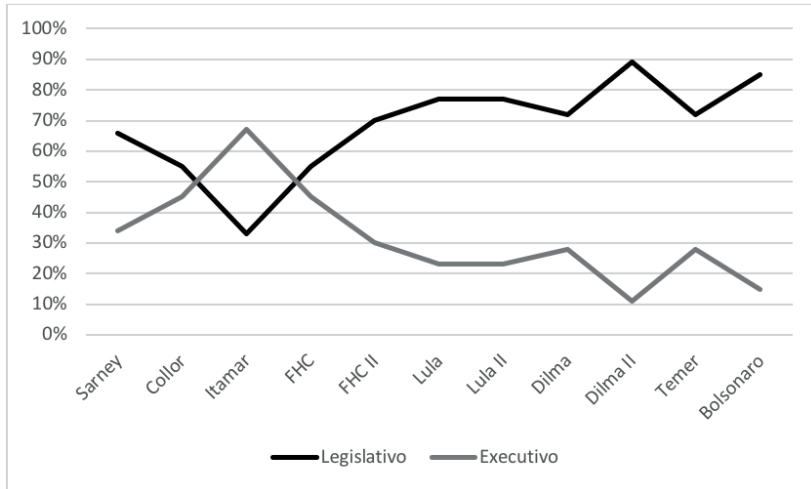
Apresento dados semelhantes aos de Almeida para o período mais recente da democracia brasileira (1989-2022).<sup>3</sup> A Figura 1 mostra a taxa de dominância do Executivo e do Legislativo considerando apenas as proposições de comum apresentação, ou seja, que tanto o presidente quanto os parlamentares podem apresentar (leis, leis complementares e emendas à constituição).<sup>4</sup> O gráfico considera a taxa de dominância para cada mandato presidencial desde o de José Sarney até o de Jair Bolsonaro. A taxa de dominância do Legislativo já apresenta aumento significativo a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso – entre o primeiro e o segundo, ela passa de 55% para 70%. Ela cresce progressivamente até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, quando cai marginalmente, mas volta a subir a partir do segundo mandato da mesma presidente (quando chega a 89%, o maior valor na série histórica). A taxa atinge o segundo maior valor durante a administração de Jair Bolsonaro (85%).

---

3. Agradeço a Joyce Luz por ter coletado esses dados.

4. Ou seja: excluo desse levantamento as proposições de lei cuja iniciativa é de exclusividade do Executivo, como as leis de aberturas de crédito adicional ao orçamento e as leis estritamente administrativas do Executivo. Para os propósitos desta análise, só faz sentido calcular a taxa de dominância computando os tipos legislativos que os dois poderes podem utilizar. A incorporação das leis de abertura de crédito, por exemplo, parte do Executivo – a sua inclusão na taxa inflaria artificialmente a taxa de dominância em favor do Executivo. Outra maneira de analisar o balanço de poder Executivo-Legislativo é examinando as taxas de sucesso legislativo, ou seja, a porcentagem das proposições do governo que foram convertidas em lei durante o seu mandato. Neste texto, não apresento a taxa de sucesso porque o meu interesse está menos na capacidade de aprovação dos presidentes e parlamentares e mais na origem da maior proporção de leis aprovadas. As taxas de sucesso do Executivo no que diz respeito a medidas provisórias, projetos de lei, projetos de lei complementar e propostas de emendas à Constituição são as seguintes: Sarney (76%), Collor (70%), Franco (69%), FHC I (69%), FHC II (82%), Lula I (82%), Lula II (72%), Rousseff I (78%), Rousseff II (56%), Temer (76%) e Bolsonaro (59%). Portanto, sob a ótica da taxa de sucesso, o Executivo permanece condutor da formulação de políticas públicas no país (ainda que a taxa varie, especialmente nos últimos anos).

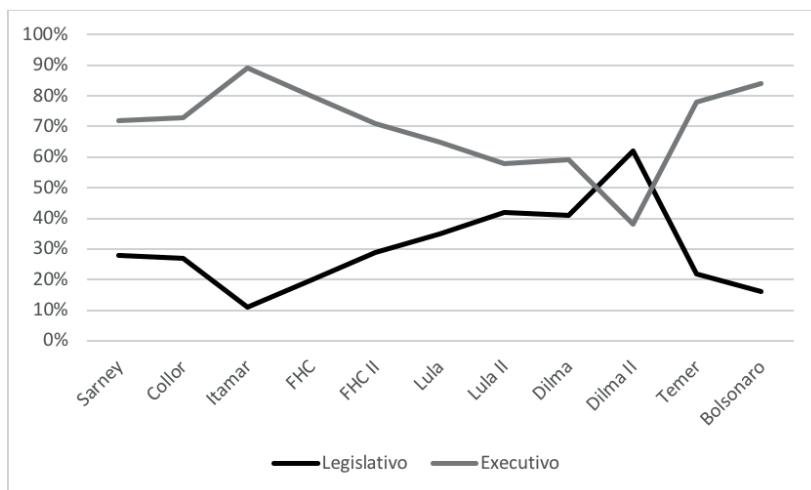
**Figura 1.** Taxa de Dominância dos Poderes Executivo e Legislativo (1985-2022)\*



\*O gráfico considera apenas as proposições de comum apresentação entre Executivo e Legislativo (leis, leis complementares e emendas à constituição). Fonte: Congresso Nacional.

A Figura 2 apresenta a taxa de dominância legislativa dos dois poderes considerando todos os tipos de proposição. Observa-se que a taxa de dominância do Executivo permanece maior ao longo dos anos, ainda que apresente queda significativa durante os mandatos de Dilma Rousseff. Como apontado acima, esses dados inflam a dominância do Executivo porque incorporam proposições de lei que só podem partir deste poder.

**Figura 2.** Taxa de Dominância dos Poderes Executivo e Legislativo (1985-2022)\*



\*O gráfico considera todos os tipos de proposições. Fonte: Congresso Nacional.

Os parlamentares também participam da formulação de leis através da apresentação de emendas às proposições do Executivo (Freitas 2016). Segundo Hiroi e Rennó (2016), 60% das proposições de autoria do Executivo foram emendadas por deputados entre 2003 e 2011. Entre as proposições que receberam cobertura pela Folha de S. Paulo (ou seja, que têm impacto social), 90% foram emendadas (Hiroi e Rennó 2016, 19). O percentual de proposições de origem parlamentar que foram emendadas é menor: 46% delas foram emendadas, sendo que o percentual para as de maior impacto social é de 43%. Para os autores, os dados mostram que o Executivo esteve longe de dominar o processo legislativo em anos mais recentes.

Em trabalho recente, Limongi e Figueiredo reconhecem que o Congresso não é alijado da produção legal e defendem que o fortalecimento do Congresso não é em si ruim para a democracia brasileira. Por exemplo, as alterações feitas pelos parlamentares da coalizão aos projetos do Executivo via emendas “os corrige e aperfeiçoa”. As

visões negativas do Congresso, dizem eles, “desconsideram a participação dos partidos da coalizão na formulação e implementação das políticas” (Limongi e Figueiredo 2017, 88-89).

Um caso emblemático do protagonismo do Legislativo com formulação de políticas públicas aconteceu durante a pandemia de Covid-19. Os parlamentares propuseram 96% das 2.377 proposições de lei relacionadas com o tema. Quase 52% dessas proposições foram aprovadas (o percentual de leis propostas e aprovadas pelo Executivo foi de 47%, sendo que apenas uma era proposição de lei e não medida provisória, um tipo legislativo mais fácil de ser aprovado). Além disso, o auxílio emergencial, a principal política pública relacionada com a pandemia, teve origem no Congresso. O deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG) foi autor da proposição, que foi modificada ao longo de sua tramitação: o governo Jair Bolsonaro propôs um teto de R\$ 200 para o benefício e os parlamentares aumentaram o valor para R\$ 600.

A literatura sobre as causas do fortalecimento do Congresso como formulador de leis ainda é escassa. Entre as possíveis causas, está o fortalecimento das comissões permanentes. Segundo Santos e Almeida (2011), à medida que as preferências do Executivo e do legislador mediano no plenário se tornam mais congruentes, as comissões se tornam importantes como agentes de informação – principalmente aquelas ocupadas por membros da oposição. Isso porque os parlamentares da base do governo têm pouco incentivo para produzir informações para um Executivo já dotado de organizações que cumprem o mesmo papel (sobre a institucionalização das comissões, ver também Müller e Meireles 2014).

Outra explicação plausível é a crescente profissionalização do funcionalismo legislativo. Santos (2014) estudou a evolução da Consultoria Legislativa<sup>5</sup> (Conle) da Câmara dos Deputados até 2011. A Conle é um

---

5. Criada pela Resolução 48 de 1993.



órgão de consultoria e assessoramento técnico aos deputados, à Mesa Diretora, às comissões e à própria administração da Câmara. Dividida em 22 áreas temáticas, a instituição tem consultores concursados que produzem estudos, notas técnicas, minutas de propostas e pareceres, relatórios e discursos parlamentares.

Em 2011, 70% dos concursados da Conle tinham mestrado ou doutorado (no Departamento de Comissões, por exemplo, o percentual é de apenas 5,9%). O autor toma a existência da Conle (e a sua profissionalização ao longo dos anos) como evidência de que há na Câmara núcleos de excelência dedicados à produção de informação. Os dados qualitativos coletados pelo autor revelam que a Conle introduz certo equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo na formulação de políticas públicas. Isso porque a Conle (com o alto grau de expertise de seus consultores) coloca a Câmara em patamar equiparado ao do Executivo no que diz respeito à capacitação técnica.

Almeida (2023) ampliou o escopo de pesquisa e examinou o que está por trás do crescimento do funcionamento dos legislativos nos três níveis de governo: segundo o Atlas do Estado Brasileiro, ele cresceu 436% entre 1986 e 2017. Ele examinou o crescimento e a profissionalização do funcionalismo do Congresso Nacional, de 215 assembleias estaduais (excluindo a da Paraíba), a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as 26 câmaras de vereadores das capitais entre 1985 e 2019. As evidências que ele encontrou indicam um processo de institucionalização do corpo legislativo. Na Câmara, por exemplo, o número de vínculos empregados<sup>6</sup> por parlamentar cresceu 161%. No Senado, não houve crescimento porque ali já havia assessoramento formal desenvolvido desde a década de 1960. O número de graduados aumentou tanto na Câmara (35% para 56%) quanto no Senado (35% para 72%) no mesmo período. Almeida também constata que o crescimento do

---

6. Para calcular esse número, o autor computou todos os vínculos declarados pelos Legislativos dos três níveis de governo, excluindo seus órgãos auxiliares, entre 1985 e 2019.

funcionalismo legislativo foi acompanhado de aumentos substanciais de sua qualificação e salário. No Senado, o valor da remuneração média mensal passou de R\$11,5 mil para R\$ 17 mil (variação de 48%). Na Câmara, o aumento foi de R\$ 9,5 mil para R\$ 12 mil (variação de 27,5%).

Os fenômenos descritos por Santos e Almeida aconteceram dentro da esfera institucional do Congresso. Mas houve outro movimento dentro do Congresso que acabou profissionalizando a atividade legislativa: a formação e crescente institucionalização das bancadas temáticas. As bancadas temáticas são organizações que reúnem parlamentares de diversos partidos interessados em um mesmo tema. No Brasil, as mais conhecidas são a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a Frente Parlamentar da Segurança Pública e a Frente Parlamentar Evangélica (na imprensa, elas são chamadas de bancadas BBB –boi, bala e bíblia).

Apesar de serem reconhecidas pela Câmara dos Deputados e do Senado, as bancadas temáticas são instituições informais porque não fazem parte da estrutura formal das duas casas legislativas. Por exemplo, a cada legislatura elas precisam ser recriadas com requerimentos assinados por um terço dos membros da casa onde serão instaladas. Além disso, a participação nessas bancadas é voluntária, o que torna difícil identificar os seus membros (a participação em partidos políticos e comissões permanentes é obrigatória e, por esse motivo, há registro formal dos membros). Também não há registro formal das reuniões dessas organizações (a FPA, a mais institucionalizada delas, tem a sua própria agência de notícias, a Agência FPA, que traz registros das legislaturas mais recentes). As bancadas também não têm espaço físico dentro da Câmara e do Senado (como os partidos e as comissões).

Entretanto, as bancadas mais institucionalizadas tiveram papel importante na especialização dos parlamentares ao longo das últimas décadas. O meu trabalho sobre eficácia legislativa (Rey 2021) mostra um ganho informacional para os deputados associados com essas

organizações. As bancadas oferecem a eles um recurso escasso, principalmente no contexto brasileiro, no qual não só há fragmentação partidária, mas também muitos partidos políticos não orientados para a produção de políticas públicas: informação.

Para serem eficazes na aprovação de suas proposições de lei, os parlamentares precisam ter informações de dois tipos. Primeiro, sobre a proposição de lei em si: o que ela diz, quais mudanças introduz no sistema legal e detalhes sobre os seus impactos sociais e orçamentários. Segundo, sobre quem está a favor ou contra a proposição lei, tanto no Congresso quanto fora dele. As bancadas temáticas mais institucionalizadas têm equipe dedicada à produção dessas informações. No Brasil, a única com esse aparato é a Frente Parlamentar da Agropecuária, que tem a própria *think tank* (o Instituto Pensar Agro ou IPA) dedicada ao subsídio informacional de seus membros. O IPA é financiado por entidades do agronegócio que têm interesse em ter representantes de seus setores na arena legislativa.

A literatura em ciência política ainda não se dedicou a encontrar explicações sistemáticas para o fortalecimento do Congresso. Nesta seção, aponte possíveis causas. A próxima seção discute as reformas institucionais levadas a cabo por parlamentares a partir dos anos 2000 e as suas consequências para a relação Executivo-Legislativo.

## **As reformas institucionais dos anos 2000**

Se é verdade que o Congresso está mais forte, quais as consequências desse processo para a relação Executivo-Legislativo? Desde o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, a relação entre o Congresso e o presidente da República parece ser pautada por crises permanentes. Limongi e Figueiredo (2017) argumentam que a instabilidade que levou ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e se arrastou ao mandato de Michel Temer não tem causa institucional.

Pelo contrário: segundo os autores, ela “dependeu, basicamente, da estratégia dos atores políticos” (Limongi e Figueiredo 2017, 94), fazendo referência principalmente ao papel de Eduardo Cunha (MDB/RJ), ex-presidente da Câmara dos Deputados, na abertura do processo de impeachment. Entretanto, essa avaliação não leva em conta as mudanças institucionais que ocorreram no Congresso e alteraram o balanço de poder entre o Executivo e o Legislativo.

O meu argumento é que a partir de meados dos anos 2000 (por motivos ainda não totalmente conhecidos pela ciência política), os parlamentares se mostram mais interessados em atuar como *lawmakers*, o que se observa nos dados coletados por Almeida (2014) e apresentados acima. As reformas institucionais de medidas provisórias (MPs) e emendas orçamentárias – ambas feitas para reduzir o poder de agenda do Executivo no processo legislativo – se inserem dentro do contexto de fortalecimento do Congresso.

Em ambos os casos, os parlamentares se valeram de imaginação política para levar a cabo as mudanças. Políticos que possuem “imaginação política” conseguem enxergar cenários futuros, antecipando as decisões de outros políticos (Shepsle 2017, 27). Eles têm a habilidade de manejar as regras de acordo com os seus interesses. Por exemplo, podem promover interpretações inesperadas ou testagens de regras existentes. Também podem fazer usos “incomuns” dessas regras, retomando interpretações antigas. A imaginação política pode ser utilizada para facilitar desrespeitos ou até mesmo reformas institucionais. Nesse sentido, o seu uso pode revelar mudanças nas normas sociais, ou seja, no conjunto de comportamentos considerados aceitáveis dentro do sistema político (Bicchieri 2016).

Nos casos relatados abaixo, a imaginação política aparece em dois momentos e em ambos facilita reformas institucionais. Na reforma das medidas provisórias (MPs), com a reinterpretção do ex-presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer (MDB/SP) sobre os

efeitos do “trancamento de pauta” previsto pela Emenda Constitucional 32 de 2001. Como descrito a seguir, a manobra de Temer teve efeitos concretos na redução do poder de agenda do Executivo. Nas reformas das emendas orçamentárias, com a introdução da impositividade nas leis de diretrizes orçamentárias anuais em um primeiro momento, para depois codificá-la via alterações constitucionais de maneira permanente.

### **O caso das medidas provisórias (MPs)**

A partir de 2001, o Congresso atuou para diminuir o poder do Executivo de editar medidas provisórias (MPs). Anteriormente, as MPs eram válidas por 30 dias e podiam ser reeditadas indefinidamente pelo presidente caso o Congresso não as analisasse durante esse período. A frustração com o uso excessivo das MPs por parte do Executivo<sup>7</sup> levou os parlamentares a promulgarem a Emenda Constitucional (EC) 32 de 2001, que proíbe a reedição indefinida de MPs por parte do Executivo. O autor da PEC 472/1997, que deu origem à EC, é o senador Espiridião Amim (PPB/SC). Depois da EC 32, as MPs passaram a ter validade de 60 dias e só podem ser reeditadas uma vez caso o Congresso não as aprove dentro desse prazo. Assim, a duração máxima das MPs é de 120 dias (60 dias iniciais, seguidos de possível renovação de 60 dias) – depois disso, elas se tornam inválidas e o Congresso deve tratar de suas provisões em decretos legislativos.

A EC 32 também obrigou o Congresso a votar as MPs no prazo de 45 dias. Caso isso não aconteça, as MPs vão para o topo da agenda de votação e tomam o lugar de todas as outras proposições de lei (o que ficou conhecido como “trancamento de pauta”). Por fim, as MPs não podem tratar de direito penal e processo civil, cidadania, direitos

---

7. Segundo Vieira (2019), em 2001, mais de 2.200 medidas provisórias haviam sido adotadas pelos presidentes da República desde 1988.

políticos e legislação eleitoral. A resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional regulamentou o rito de tramitação das MPs, definindo que elas devem ser analisadas em um prazo de 14 dias por comissões mistas, de onde seguem para análise nos plenários da Câmara e do Senado por 14 dias (em cada casa; há também o prazo de três dias para análise adicional da Câmara, caso haja modificações no Senado). Na prática, entretanto, frequentemente as MPs não passavam pelas comissões mistas, que eram substituídas por relator indicado pelos presidentes das casas em plenário. Não por acaso, o rito de tramitação das MPs foi alvo de embate entre o Congresso e o Supremo Tribunal Federal (STF) em 2012 e entre as duas casas em 2023.<sup>8</sup>

Conduto, Pereira et al. (2018) apontam que o número de MPs aumentou no pós-2001. Segundo os autores, os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva usaram mais MPs do que os presidentes anteriores. Santos e Almeida (2011) argumentam que esse aumento pode ser explicado pelo uso de MPs para abrir créditos adicionais ao orçamento. Sem essas MPs, os autores observam que o número geral de MPs caiu substancialmente após 2001.

Em 2009, outra reforma institucional reforçou adicionalmente o poder do Legislativo na edição de MPs. Como referido acima, um dos dispositivos da Emenda Constitucional 32 foi o trancamento de pauta, ou seja, o bloqueio da agenda legislativa pela necessidade de votação de MPs. Entre 2001 e 2006, 60% das sessões do Congresso foram interrompidas porque MPs não foram votadas no prazo de 45 dias.

---

8. Em 2012, o STF julgou a lei 11.516 de 2007 inconstitucional por ela ter origem em uma MP que não foi analisada por comissão mista. Após perceber que a decisão anularia todas as leis originadas em MPs desde 2001, o STF mudou a decisão para ter efeitos não-retroativos. Entretanto, durante a pandemia de Covid-19, as comissões não operaram, o que levou o Congresso a voltar à prática de apontar relator em plenário para a análise das MPs, com o início da tramitação na Câmara dos Deputados. Por conta do protagonismo que o processo deu ao presidente da Câmara, no início de 2023 iniciou-se um embate entre as duas casas para que o rito estabelecido pela Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional voltasse a valer (o que eventualmente aconteceu).

Em março de 2009, o deputado Regis de Oliveira (PSC/SP) apresentou uma questão de ordem ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer. Oliveira perguntou que tipo de proposição legislativa deveria ser afetada pelo trancamento de pauta. A resposta de Temer reinterpretou a Emenda Constitucional 32, flexibilizando-a. Segundo ele, apenas as votações de projetos de leis deveriam ser interrompidas devido à necessidade de se votar MPs. Ou seja: as votações de projetos de resolução, propostas de emenda à constituição e projetos de decreto legislativo não deveriam ser interrompidas.

Segundo Vieira (2019), a reinterpretação de Temer representou expressiva redução do poder de agenda do presidente da República, já que os parlamentares podem dedicar mais tempo à deliberação de matérias de seu próprio interesse. Para ilustrar esse ponto, Vieira aponta que, entre 2001, ano de promulgação da EC 32, e 2009, ano da decisão de Temer, a média anual de perda de eficácia das MPs era de 2 medidas provisórias. O valor subiu para 11 casos entre 2012 e 2016. Em 2011, 100% das proposições apreciadas no plenário da Câmara, com exceção das MPs, entraram na pauta por conta da reinterpretação de Temer (Faria 2017).

Vieira (2019) aponta que a resposta à questão de ordem também causou um crescimento dos poderes positivos de agenda dos líderes partidários e do presidente da Câmara.

### **As reformas das emendas orçamentárias**

Na esfera orçamentária, o fortalecimento do Legislativo se deu através de alterações das regras relativas às emendas orçamentárias, feitas, em um primeiro momento via mudanças nas leis de diretrizes orçamentárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 introduziu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais; vinculou as

emendas orçamentárias individuais ao identificador de resultado primário 6 (RP-6); vedou o cancelamento de emendas individuais sem anuência do autor das mesmas; estabeleceu o contingenciamento proporcional dessas emendas caso a meta de resultado fiscal não for cumprida (o que significa que o Executivo não pode mais contingenciar integralmente as emendas, como fazia antes); e determinou a execução equitativa dessas emendas (ou seja, elas devem ser executadas de forma igualitária e impessoal entre os parlamentares). Essas mudanças foram incorporadas à Constituição com a aprovação da Emenda Constitucional 86 de 17 de março de 2015.<sup>9</sup>

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016 fez as mesmas alterações para as emendas coletivas (comissão ou bancada). Tais mudanças se tornaram permanentes com as Emendas Constitucionais 100 e 102 de 2019 (com a diferença de que a rubrica é RP-7). O limite para essas emendas é de 1% da receita corrente líquida da União. Por fim, a Emenda Constitucional 105 de 2019 criou o que ficou conhecido como “emenda pix”: a transferência “especial” de recursos federais a estados, DF e municípios. Ou seja: os parlamentares podem mandar recursos diretamente para suas bases sem precisar especificar a finalidade do gasto.<sup>10</sup> Como aponta o estudo técnico 6/2023 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, os parlamentares autores dessas emendas têm mais flexibilidade na alocação de recursos. Entretanto, elas reduzem a transparência da peça orçamentária.

À época da aprovação da EC 86 de 2015, o deputado Danilo Forte, cujo texto abre este artigo, fez discursos que dão pistas sobre o que levou os parlamentares a fazerem essas reformas constitucionais. Em

---

9. A EC 86/2015 também fixou o limite de 1,2% da receita corrente líquida da União para essas emendas (a Emenda Constitucional 126 de 2022 alterou o limite para 2%).

10. As proibições de gasto estão relacionadas com pagamentos de dívidas e salários; ver parágrafo 1 do primeiro artigo da EC 105. Além disso, a EC 105 de 2019 também especifica que podem ser feitas transferências diretas a estados, municípios e DF com finalidade definida (artigo 1, inciso II).



6 de maio de 2014, ele disse, sobre a impositividade das emendas orçamentárias individuais: “nós, pela primeira vez, conseguimos impor uma vontade própria do poder Legislativo sobre o poder Executivo.”

Em 27 de maio, Forte defendeu que o orçamento impositivo seria a alforria do poder Legislativo em relação ao poder Executivo. “São essas emendas parlamentares que muitas vezes alimentam os pequenos investimentos, os pequenos municípios – a praça, o calçamento, o chafariz, o abastecimento de água, o posto de saúde, a quadra esportiva – nas localidades mais distantes do país. E o político, no entusiasmo, no afã de poder galgar uma eleição, muitas vezes prometia, e as promessas ficavam em vão. (...) Com o orçamento impositivo, ela tem altivez, porque o político (...) poderá, sim, assumir o compromisso.”

Em 10 de novembro, o deputado acrescentou que o orçamento impositivo, “a principal bandeira de autonomia desta casa”, havia sido carregada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (MDB/RN). Um mês depois, em 16 de dezembro, Forte associou o orçamento impositivo a “uma luta de 150 anos do Legislativo” para “consolidar a sua autonomia e reconquistar a sua dignidade, para que possa fazer um enfrentamento harmônico inclusive com os demais poderes, e principalmente com o poder Executivo.”

O esforço pela aprovação das quatro emendas constitucionais envolveu políticos de diferentes partidos: a PEC 22A/2000 do Senado, que deu origem à EC 85/2015, é de autoria do falecido senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA); a PEC 34/2019, que deu origem à EC 100/2019, é de autoria do deputado Hélio Leite (DEM/PA); a PEC 98/2019, que deu origem à EC 102/2019, é de autoria da própria Câmara dos Deputados; e a PEC 48/2019, que deu origem à EC 105/2019, é de autoria da senadora Gleisi Hoffman (PT/PR).

Faria (2022) argumenta que essas reformas “desmantelaram” a caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo, já que “alguns dos instrumentos anteriormente disponíveis para a condução da adminis-

tração pública foram praticamente eliminados”. A avaliação está ancorada em quatro argumentos. Em primeiro lugar, a execução igualitária impede o Executivo de distribuir as emendas orçamentárias de forma a beneficiar seus aliados. Segundo, o Executivo perdeu a possibilidade de usar a própria execução de emendas orçamentárias como moeda de troca. Terceiro, o Executivo passou a ter montante de recursos limitados com a regra de contingenciamento proporcional. E quarto, os parlamentares ganharam mais autonomia no acompanhamento das emendas orçamentárias com a criação das rubricas RP-6 e RP-7.

As investigações empíricas sobre o efeito das reformas na relação Executivo-Legislativo ainda são preliminares. Por um lado, Bonfim et al. (2023) encontram evidência de que a EC 86/2015 reduziu a dominância do Executivo no ciclo das emendas orçamentárias individuais. Segundo eles, no pós-promulgação da EC 86/2015, tanto o valor total executado como o número de emendas orçamentárias individuais executadas aumentaram entre 2004 e 2018. Além disso, o perfil dos parlamentares que tiveram suas emendas individuais executadas mudou: os autores não encontram disparidade no número de emendas executadas dentro e fora da coalizão do governo. Para eles, o Executivo perdeu parte de sua autonomia no que diz respeito às emendas orçamentárias individuais.

Por outro lado, Graton et al. (2020) encontram que os parlamentares com maior aporte de execução de emendas orçamentárias individuais entre 2000 e 2017 são aqueles que votaram favoravelmente aos projetos do governo, mas *não* faziam parte da coalizão governamental. Ou seja: o Executivo continuaria a usar a liquidação das emendas orçamentárias individuais como moeda de troca na aprovação de suas prioridades, mas de modo a beneficiar aqueles que estão fora da sua base legislativa. Nenhum dos dois estudos examina as emendas orçamentárias *pix*, que supostamente diminuiriam ainda mais o poder de barganha do Executivo vis-à-vis o Legislativo (já que os recursos desta última são transferidos dos parlamentares diretamente para estados, municípios e DF).

Portanto, o fortalecimento do Legislativo se deu tanto na formulação de políticas públicas quanto na política orçamentária, por meio de emendas à proposta de orçamento enviada pelo Executivo. Na formulação de políticas públicas, o Congresso está mais ativo na proposição e aprovação de suas próprias leis. Na esfera orçamentária, o Congresso tem tentado tomar as rédeas das emendas orçamentárias. Diante desse cenário, a disposição dos parlamentares para atuar como formuladores de leis é maior hoje do que foi nos governos seguintes à redemocratização.

## **Os governos Bolsonaro e Lula: o papel dos atores**

Para além de seu fortalecimento institucional, o Congresso ficou mais empoderado informalmente durante o governo Jair Bolsonaro. Isso porque o ex-presidente pouco usou as suas prerrogativas legislativas durante o seu mandato. Para descrever o modo de Bolsonaro governar, Limongi (2019) usou o termo “presidencialismo do desleixo. Nos anos Bolsonaro, os presidentes da Câmara e do Senado se fortaleceram ainda mais diante do desinteresse do Executivo em agir como condutor de decisões. Entre 2018 e 2022, o país foi praticamente conduzido pelos presidentes dessas casas.

O “orçamento secreto” nasceu nesse contexto. Em 2019, o governo Jair Bolsonaro se deparou com a perda de parte dos instrumentos anteriormente disponíveis, como descrito na seção anterior, para a construção de sua maioria parlamentar. Diante desse cenário, Bolsonaro optou por dois caminhos. Primeiro, usou as emendas do relator-geral ao projeto de lei orçamentária<sup>11</sup> para alocar recursos aos parlamentares de

---

11. As emendas do relator-geral ao projeto de lei orçamentária são utilizadas pelo menos desde 1946. A resolução artigo 144 da Resolução 1/2006 dita que o relator-geral do orçamento pode apresentar quatro tipos de emendas: as destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação; as destinadas à constituição ou ao aumento da reserva de recursos; as destinadas à recomposição de dotações; e as destinadas aos ajustes técnicos, ou seja, correções de ordem técnica ou legal da proposta orçamentária enviada pelo Executivo. A própria Resolução 1/2006 cria a possibilidade de emendas do relator-geral fora dos ajustes técnicos – basta que as emendas sejam estabelecidas

sua coalizão. O orçamento secreto é “secreto” justamente porque não identifica os legisladores que enviam recursos às suas bases eleitorais – todo o dinheiro é enviado em nome do relator-geral. Nesse sentido, desvirtuou-se o propósito original das emendas de relator-geral.

Segundo, Bolsonaro delegou aos presidentes da Câmara e do Senado o papel de negociar a liberação dessas emendas com o relator-geral e os parlamentares. Na prática, ao renunciar à articulação política, Bolsonaro aumentou ainda mais o poder dos presidentes da casa, criando um arranjo informal que sustentou a sua base legislativa. O “presidencialismo do desleixo” encontrou no “orçamento secreto” o eixo da relação entre o Executivo e o Legislativo. Faria (2022) aponta que o governo Bolsonaro foi responsável, sozinho, por um montante de alocação de emendas de relator-geral superior aos cinco governos anteriores. Durante o primeiro governo Lula, o montante total foi de R\$ 23,6 bilhões, valor que subiu para R\$ 78,5 bilhões durante o governo Bolsonaro.

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal que tornou o orçamento secreto inconstitucional, o Congresso destinou metade das emendas previstas para o relator-geral para emendas individuais e a outra metade para recursos que são distribuídos via ministérios (rubrica RP2<sup>12</sup>). Até o momento, o governo Lula tem usado os recursos dos ministérios e as emendas pix para compor base de apoio.

---

no parecer preliminar. Segundo Faria (2022), as emendas de relator-geral destinadas às correções de ordem técnica e legal têm média histórica de 66,70%, enquanto as emendas destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação no projeto da lei orçamentária anual registram a média histórica de 33,30% (conforme média ponderada do período do PLOA-2004 a PLOA-2022, com dados extraídos e compilados dos Demonstrativos de Emendas de Relator-Geral por Modalidade – DERG).

12. Os recursos distribuídos via rubrica RP2 não são emendas orçamentárias. Esse dinheiro é objeto de chamamentos públicos publicados pelos ministérios através de portarias para a seleção de projetos cadastrados pelos municípios. Há parlamentares com interesse em apoiar alguns desses projetos nos municípios de suas bases eleitorais, mas a distribuição de recursos via RP2 não foi criada para ser feita nominalmente por parlamentar. Assim, é esperado que não seja possível identificar o parlamentar atrelado a cada projeto financiado via RP2.

No início de seu terceiro mandato, Lula cometeu erros de articulação política que foram exacerbados pelo contexto descrito acima. Por exemplo, a tentativa de rever o Marco Legal do Saneamento Básico (política pública gestada integralmente no Congresso) ignorou o aumento do interesse dos parlamentares em atuar como formuladores de leis. O governo Lula também distribuiu cargos de maneira a privilegiar o próprio Partido dos Trabalhadores (PT) em detrimento de partidos aliados. No momento em que escrevo este texto, ainda não é possível aferir os efeitos da minirreforma ministerial de setembro (que deu espaço privilegiado ao PP e ao Republicanos no governo), mas a expectativa é de que ela acalme os ânimos dos deputados.

Portanto, a instabilidade na relação Executivo-Legislativo também é fruto da estratégia dos atores, como apontam Limongi e Figueiredo (2017). Enquanto Bolsonaro abriu mão de suas prerrogativas legislativas como presidente, Lula cometeu erros de articulação que tornaram a sua relação com o Congresso conflituosa no começo de seu mandato. O meu argumento é que tal instabilidade não é fruto exclusivo do comportamento dos atores. Há um elemento institucional, que é o tema deste artigo.

## **Conclusão e implicações**

Os estudiosos de política legislativa lerão este texto e provavelmente pensarão no artigo clássico de Polsby (1968), que descreve o processo de institucionalização da *U.S. House of Representatives*, a Câmara dos Deputados do Congresso dos Estados Unidos. Nele, o autor argumenta que a confluência de diversos fenômenos institucionais (como o aumento da complexidade interna e o uso crescente de critérios universalistas para a tomada de decisões) na década de 1960 produziu a estrutura organizacional atual da *House of Representatives*. O Brasil parece viver o fenômeno descrito por Polsby para o contexto norte-americano anos mais tarde. Com o acúmulo de experiência democrática nos últimos trinta anos, o Legislativo brasileiro se institucionalizou.

Diante desse fortalecimento, há pouca clareza sobre quais parâmetros induzem o novo equilíbrio na relação Executivo-Legislativo. Como mostra o texto assinado pelo deputado Danilo Forte, os parlamentares estão mais interessados em atuar como formuladores de leis. Além disso, não sabemos se as emendas orçamentárias individuais e coletivas – que faziam parte do ferramental do Executivo para formar base legislativa, junto com a distribuição de ministérios e cargos (Faria 2022; ver também Bonfim et al. 2023) – ainda são usadas na barganha entre os dois poderes. As emendas *pix* introduzem um elemento adicional de incerteza nesse cenário. Em outras palavras: ainda não é possível aferir o poder *de facto* do Executivo vis-à-vis o Legislativo.

Mesmo o governo Temer, ao qual analistas políticos associam estabilidade em termos da relação Executivo-Legislativo, teve dificuldade de manter a sua base legislativa consolidada e coesa. Por exemplo, apenas para arquivar uma denúncia contra ele na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, Temer liberou em duas semanas verbas para estados e municípios que chegaram a R\$ 15,3 bilhões.<sup>13</sup>

Capellini (2018) postula que a negociação entre o Executivo e o Legislativo se dá em três níveis: no atacado, com a distribuição de ministérios; no varejo, com a liquidação de emendas; e no voto sob demanda, também com a liquidação de emendas. No primeiro caso, os parlamentares são mais fiéis aos partidos e disciplinados no voto. Nos outros casos, a incerteza sobre o voto se torna maior, já que os congressistas são menos fiéis e disciplinados. Lula acaba de promover uma reforma ministerial que trouxe ao governo o PP e o Republicanos (a base já contava com o União Brasil, a própria federação partidária do PT, e PSOL-Rede). Essa movimentação deve dar fôlego ao Executivo para passar a sua agenda no Congresso.

---

13. O texto “Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas”, de Eduardo Barreto, Letícia Fernandes, de Cristiane Jungblut e Catarina Alencastro, foi publicado em *O Globo* em 16 de junho de 2017.

Entretanto, não podemos descartar “desvios de comportamento” por parte dos deputados – inclusive os que integram a base do governo. Por exemplo, se o desejo dos parlamentares para atuar com a formulação de leis é maior, como argumento neste texto, eles podem seguir fazendo exigências ao Executivo para entregar apoio em votações importantes. Logo depois do anúncio da minirreforma ministerial, Arthur Lira, presidente da Câmara filiado ao PP, disse que o partido é “governo”, mas alertou que isso não significa que os 49 deputados do partido votarão com o governo. Também cobrou mais poder no orçamento: quando escrevo este texto, Lira esperava ter mais controle sobre as indicações das 12 vice-presidências da Caixa Econômica Federal.<sup>14</sup> Da mesma maneira, deputados do União Brasil não têm votado em bloco com o governo.

Em um cenário de parâmetros em fluxo, o risco que o governo corre é justamente esse: ter de lidar com a possível insaciabilidade dos parlamentares por cargos e verbas. O risco fica ainda maior diante de outra mudança no contexto político brasileiro que não abordei neste texto: o rearranjo do sistema partidário. As reformas eleitorais recentes estabeleceram regras como cláusulas de barreira para candidatos e partidos (inclusive relacionadas ao fundo partidário) e o fim das coligações para eleições proporcionais. Essas alterações reduziram o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados, que passou de 16,5 em 2019 para 9,3 hoje. Essa redução deveria facilitar a negociação do Executivo com o Legislativo, mas ela aconteceu em um contexto no qual a direita vem se fortalecendo no país (Nicolau 2020). Com menos partidos, o Congresso está também mais conservador.

Não à toa, em junho deste ano, Lula afirmou: “É importante vocês saberem a correlação de forças no Congresso Nacional. A esquerda toda tem, no máximo, 136 votos, isso se ninguém faltar. Para votar

---

14. O texto “PP é base de Lula e Centrão terá cargos na Caixa, diz Lira”, de Julia Chaib, Thiago Resende e Camila Mattoso, foi publicado na *Folha de S. Paulo* em 17 de setembro de 2023.

uma coisa simples, precisa de 257. (...) Ontem, a gente corria o risco de não ter aprovado o sistema de organização do governo. Aí, você não precisa procurar amigos. Tem que conversar com quem não gosta da gente, com quem não votou na gente.”<sup>15</sup> Um mês depois, em julho, acrescentou: “Não adianta você gostar ou não do Congresso. O que você tem que lembrar é que, no dia da eleição, o povo votou nas pessoas que estão aí. Então, é com essa gente que você tem que negociar.”<sup>16</sup> Lula parece ter entendido que o Congresso está fortalecido e pendendo à direita. Cabe a nós, cientistas políticos, fazer o mesmo e investigar o fenômeno.

---

15. O texto “Lula admite apoio frágil no Congresso e diz que ‘tem que conversar até com quem não gosta da gente’”, de Eduardo Laguna e Bruno Luiz, foi publicado no Estado de S. Paulo em 2 de junho de 2023.

16. O texto “‘PT não tem voto, é preciso conversar com quem tem, diz Lula’” foi publicado no PODER360 em 6 de julho de 2023.



## Referências

Almeida, Acir. 2023. “O Crescimento do Funcionalismo Legislativo: Profissionalização ou Patronagem?” Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Almeida, Acir. 2014. “A Produção Legislativa No Pós-1988: Tendências Recentes e Desafios.” In *Brasil Em Desenvolvimento 2014 - Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, Brasil: o estado de uma nação, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 247–60.

Amorim Neto, Octavio & Santos, Fabiano. 2003. “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros.” *Dados - Revista de Ciências Sociais*. 46.

Bicchieri, Cristina. 2016. *Norms in the wild: How to diagnose, measure, and change social norms*. Oxford: Oxford University Press.

Bonfim, Raul, Joyce Hellen Luz e Vitor Vasquez. 2023. “Mandatory Individual Amendments: a Change in the Pattern of Executive Dominance in the Brazilian Budgetary and Financial Cycle.” *Brazilian Political Science Review*, 17(2): 1-31.

Capellini, G. A. 2018. *Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro* (Tese de Doutorado). Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo.

Faria, Rodrigo O. de. 2022. “O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional.” *SciELO Preprints*.

Faria, Vanessa P. 2017. *Repercussão da questão de ordem 411/09 na atividade legislativa do plenário da Câmara dos Deputados*. Monografia de Especialização apresentada no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Figueiredo, Argelina e Fernando Limongi. 2017. “A Crise Atual e o Debate Institucional.” *Novos Estudos Cebrap*, 36(03): 79-97.

Freitas, Andréa. 2016. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Graton, Luiz Henrique Teixeira, Carlos Alberto Grespan Bonacim e Sérgio Naruhiko Sakurai. 2020. “Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal.” *Revista de Administração Pública* 54(5).

Hiroi, Taeko, and Lucio Renno. 2016. “Agenda Setting and Gridlock in a Multi-Party Coalition Presidential System.” In *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*, Oxford, UK: Oxford University Press.

Limongi, Fernando. 2019. “Presidencialismo do Desleixo.” *Revista piauí*, edição 158.

Llanos, Mariana, and Detlef Nolte. 2006. “Los Congresos En América Latina: Legislaturas Reactivas, Potencialmente Activas.” *Revista de Ciencia Política* 47: 29–54.

Müller, Gustavo, and Fernando Meireles. 2014. “O Que Importa No Recrutamento Para as Comissões Permanentes? Partidos, Informação e Paroquialismo Na Câmara Dos Deputados (1994-2010).” Artigo apresentado no IX Encontro da ABCP.

Nicolau, Jairo. 2020. *O Brasil dobrou à direita: Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

Pereira, Carlos, Timothy J. Power e Lúcio Renno. 2008. “Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 33(1): 5-33.

Polsby, Nelson W. 1968. “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives.” *American Political Science Review* 62 (March): 144-68.

Rey, Beatriz. 2021. *Legislative Effectiveness in Brazil: The Role of Legislative Member Organizations in the Chamber of Deputies*. Tese de Doutorado defendida na Universidade Syracuse, NY.

Saiegh, Sebastián. 2010. “Active Players or Rubber Stamps: An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures.” In *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington D.C.: IDB.

Santos, Fabiano. “O Legislativo em busca de informação: Um estudo da Estrutura de Assessoria da Câmara dos Deputados.” Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Santos, Fabiano e Acir Almeida. 2011. *Fundamentos Informativos Do Presidencialismo de Coalizão*. Paraná: Editora Appris.

Shepsle, Kenneth A. 2017. *Rule Breaking and Political Imagination*. Chicago: The Chicago University Press.

Taylor-Robinson, M. M. 1999. “Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?: A Study of the Honduran Congress.” *Comparative Political Studies* 325(5): 589–625.

Vieira, Fernando Sabóia. 2019. *Regras, Instituições e Decisões na Câmara dos Deputados do Brasil*. Paraná: Editora Appris.