

A Relação entre Emendas Impositivas e Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão brasileiro

The Relationship Between Mandatory Budget Amendments and Governability in Brazilian Coalition Presidentialism

La relación entre enmiendas impositivas y gobernabilidad en el presidencialismo de coalición brasileño

Rodrigo Dutra Gonçalves

Fundação Getúlio Vargas, Brasil

ROR <https://ror.org/01evzkn27>

rodrigo.dutraag@gmail.com

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Universidade Federal da Bahia, Brasil

ROR <https://ror.org/03k3p7647>

antoniosaf@ufba.br

Eduardo Grin

Fundação Getúlio Vargas, Brasil

ROR <https://ror.org/01evzkn27>

eduardo.grin@fgv.br

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Fundação Getúlio Vargas, Brasil

ROR <https://ror.org/01evzkn27>

marco.teixeira@fgv.br

Recepción: 09 Abril 2025

Aprobación: 20 Octubre 2025

Publicación: 23 Marzo 2026



Acceso abierto diamante

Resumo

Objetivo da pesquisa - O trabalho tem como objetivo analisar o impacto das emendas do orçamento impositivo nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil e suas consequências para a governabilidade da Presidência República. Observou-se a influência das emendas no equilíbrio de poder no presidencialismo de coalizão, avaliando efeitos na governabilidade.

Enquadramento teórico – O enfoque teórico adotado foi o **presidencialismo de coalizão**, modelo pelo qual o presidente brasileiro governa com o apoio de uma base parlamentar partidária que se dispõe a apoiar os projetos do Executivo sob determinadas condições de negociação e barganha.

Metodologia - A Metodologia para desenvolver o trabalho, buscou procedimentos que envolveram fontes documentais e dados oficiais obtidos através do Portal da Transparência. Para tratar os dados foram utilizadas ferramentas estatísticas Python, Excel e PowerBI.

Resultados - O trabalho aponta para uma perda de capacidade de governabilidade do presidente, no que se refere ao fluxo da agenda do executivo com as emendas impositivas do Congresso. O artigo possui como elemento de originalidade, observar como as emendas impositivas impactam no presidencialismo de coalizão tanto em seus *outputs* – dominância e taxa de sucesso das leis originadas pelo

Executivo, assim nas *estratégias* utilizadas pelo executivo - vetos presidenciais e edição de medidas provisórias; são capazes de influenciar na manutenção da governabilidade do Presidente.

Contribuições - O artigo traz como contribuição a ideia de como ao longo do tempo, um sistema de governo presidencialista, sofre modificações no equilíbrio de poder, a partir do jogo político entre executivo e legislativo. Este aspecto pode abrir um campo de pesquisas novo dadas as mudanças ao longo do tempo no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão, Emendas Parlamentares, Emendas Impositivas, Governabilidade.

Abstract

Research objective - This study analyzes the impact of mandatory budget amendments on relations between the executive and legislative branches in Brazil and their consequences for the president's governability. It examines how these amendments influence the balance of power within coalition presidentialism and assesses their effects on governability.

Theoretical framework - The theoretical approach adopted is coalition presidentialism, a model in which the Brazilian president governs with the support of a partisan parliamentary coalition willing to back the executive's policy initiatives under certain conditions of negotiation and bargaining.

Methodology - The method consisted of documentary research, drawing on official data from the Brazilian government's Transparency Portal. Python, Excel, and PowerBI statistical tools were used to process and analyze the data.

Results - The study points to a loss of the president's governance capacity in managing the executive agenda under the constraints imposed by mandatory congressional budget amendments. The paper is original lies in examining how these amendments impact coalition presidentialism, both in its outputs, such as the executive's legislative dominance and success rate, and in the strategies used by the executive, including presidential vetoes and the issuance of provisional measures. These elements directly influence the maintenance of presidential governability.

Contributions - The article contributes to understanding how, over time, a presidential system undergoes shifts in the balance of power resulting from political interactions between the executive and legislative branches. This aspect may open a new research agenda in light of evolving patterns in Brazilian coalition presidentialism.

Keywords: Coalition Presidentialism, Legislative Budget Amendments, Mandatory Budget Amendments, Governability.

Resumen

Objetivo de la investigación - El trabajo tiene como objetivo analizar el impacto de las modificaciones al presupuesto obligatorio en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en Brasil y sus consecuencias para la gobernabilidad de la Presidencia de la República. Se observó la influencia de las enmiendas en el equilibrio de poder en el presidencialismo de coalición, evaluando los efectos sobre la gobernabilidad.

Marco teórico - El enfoque teórico adoptado fue el presidencialismo de coalición, modelo por el cual el presidente brasileño gobierna con el apoyo de una base partidaria parlamentaria que está dispuesta a apoyar los proyectos del Ejecutivo bajo ciertas condiciones de negociación y regateo. **Metodología** - La Metodología para el desarrollo del trabajo buscó procedimientos que involucraron fuentes documentales y datos oficiales obtenidos a través del Portal de Transparencia. Para el procesamiento de los datos se utilizaron herramientas estadísticas Python, Excel y PowerBI.

Resultados - El trabajo apunta a una pérdida de la capacidad de gobernar del presidente, en lo que respecta al flujo de la agenda del ejecutivo con las enmiendas obligatorias del congreso. El elemento de originalidad del artículo es observar cómo las enmiendas impositivas impactan el presidencialismo de coalición tanto en sus resultados -predominio y tasa de éxito de las leyes originadas por el Ejecutivo, como en las estrategias utilizadas por el ejecutivo -vetos presidenciales y emisión de medidas provisionales-; son capaces de influir en el mantenimiento de la gobernabilidad del Presidente.

Aportaciones - El artículo contribuye con la idea de cómo, a lo largo del tiempo, un sistema de gobierno presidencialista sufre cambios en el equilibrio de poder, a partir del juego político entre los poderes ejecutivo y legislativo. Este aspecto puede abrir un nuevo campo de investigación dados los cambios a lo largo del tiempo en el presidencialismo de coalición brasileño.

Palabras clave: Presidencialismo de coalición, Enmiendas parlamentarias, Enmiendas obligatorias, Gobernabilidad.

1. Introdução

O trabalho tem como objetivo analisar a governabilidade no Presidencialismo de coalizão brasileiro com a introdução do orçamento impositivo. Ou seja, busca-se compreender como as emendas parlamentares, em especial o orçamento impositivo, impactaram o equilíbrio de poder na relação entre Executivo e Legislativo no Brasil.

Historicamente, desde a redemocratização, o Executivo, utilizou-se da prerrogativa de execução seletiva de emendas parlamentares como ferramenta de barganha política, garantindo apoio legislativo e governabilidade para cumprir sua agenda. No entanto, com a constitucionalização do orçamento impositivo a partir de 2014, a capacidade do Legislativo de influenciar a alocação de recursos aumentou significativamente. Diante desse cenário, investiga-se se o fortalecimento do Legislativo por meio das emendas pode afetar a governabilidade e o equilíbrio de poder no Presidencialismo brasileiro.

O trabalho traz alguns dos principais elementos conceituais do presidencialismo de coalizão e seus mecanismos de governabilidade. Além disso, traz a evolução normativa e constitucional da elaboração das emendas parlamentares no orçamento brasileiro.

Em seguida, na parte analítica e de resultados, é realizada uma análise estatística para avaliar se o orçamento impositivo impactou efetivamente em variáveis mensuráveis características do presidencialismo de coalizão brasileiro, como dominância produção legislativa, taxa de sucesso das leis originadas pelo Executivo, vetos presidenciais e edição de medidas provisórias.

O estudo está organizado em sete seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 examina a governabilidade do Executivo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro e sua dinâmica entre Executivo e Congresso. A Seção 3 apresenta a abordagem para mensurar a governabilidade do Executivo por meio de seus resultados e estratégias. A Seção 4 analisa a natureza do processo orçamentário brasileiro e a evolução das emendas orçamentárias parlamentares desde a redemocratização. A Seção 5 detalha os procedimentos metodológicos, incluindo a estratégia de modelagem temporal. A Seção 6 apresenta os resultados e a análise referentes ao impacto das emendas orçamentárias obrigatórias sobre a produção legislativa e o comportamento estratégico do Executivo. Por fim, a Seção 7 oferece as considerações finais do estudo.

2. Governabilidade do Executivo no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

2.1. O Presidencialismo de Coalizão Brasileiro e a relação executivo-legislativo

O **presidencialismo de coalizão** é o modelo pelo qual o presidente brasileiro governa com o apoio de uma base parlamentar formada por alianças entre partidos, necessário para compensar a fragmentação do Congresso e viabilizar a governabilidade (Abranches, 2018, 1988). Os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação (Abranches, 2018) Guimarães, 2020). Não se trata de uma delegação de poderes, mas de uma barganha política com compromissos bilaterais, entre o Presidente e parlamentares. (Guimarães, 2020). A capacidade de governabilidade do presidente depende do apoio parlamentar para transformar suas políticas públicas em leis, enquanto os congressistas dependem das decisões de gasto do Executivo para atender às demandas de seu eleitorado, caracterizando uma interdependência entre os poderes (Abranches, 2018).

Entretanto, é importante assinalar, como destacado pelo trabalho seminal de Abranches (1988: 16-17), que o Presidencialismo de Coalizão não se restringe a uma negociação *ad hoc* no momento de cada votação de uma matéria de lei ou mudança constitucional. Existe, previamente, elementos antecedentes que compõem a coalizão. O primeiro seria a formação da coligação ou aliança eleitoral que é marcada por uma estratégia programática mínima. Essa aliança eleitoral amplia-se com novos apoios no segundo turno da eleição

presidencial, até que finalmente ocorre, após a eleição do Presidente, a adesão de outros partidos e a aliança se transforma na coalizão de governo que envolverá ajustes programáticos e, crucialmente, barganhas como distribuição de verbas e cargos em escalões superiores até Ministro de estado, que ao fim expressa a formulação da agenda real de políticas públicas do executivo (Abranches, 1988: 16-17). Ou seja, o alinhamento dos partidos da coalizão à agenda do executivo ocorre antes mesmo da votação de qualquer matéria. Isso se dá porque o governo estabelece negociações prévias com seus aliados sobre o conteúdo dessa agenda. A adesão partidária não se restringe apenas a práticas meramente distributivas ou clientelistas (*rente seeking*), isso pode ocorrer também por motivações com foco programático (*policy seeking*).

Os instrumentos de barganha do Presidencialismo de Coalizão funcionam, na prática, como mecanismos legítimos de negociação institucional, permitindo superar impasses e construir consensos mínimos em torno de agendas legislativas (Guimarães, 2020; Perlin & Santos, 2019; Perlin e Santos, 2019a; Melo & Pereira, 2013). O sistema também apresenta flexibilidade e resiliência. Mesmo diante de severas crises econômicas, escândalos de corrupção, multipartidarismo com grande fragmentação partidária e mais atualmente polarizações políticas, o modelo tem se mantido funcional, demonstrando uma impressionante capacidade de adaptação (Guimarães, 2020). Com todos os problemas inerentes ao presidencialismo de coalizão brasileiro este sistema ainda funciona, apesar de tentativas de rupturas institucionais, garantindo a continuidade democrática (Figueiredo & Limongi, 2005; Melo & Pereira, 2013).

Um dos maiores problemas inerentes à relação executivo-legislativo do Presidencialismo de coalizão no Brasil se refere a formação da coalizão em um sistema multipartidário extremamente fragmentado (Fernandes, Teixeira, Nascimento, Zuccolotto, 2022). Este aspecto dificulta agregar interesses no parlamento, devido a um alto número de partidos com interesses fragmentados, inclusive intrapartidários, ou seja, que apenas uma parte da bancada do partido adere a coalizão do governo. O número de partidos representados no congresso teve seu auge em 2022, chegando a 30, e no momento está em 23, ligeira diminuição, como efeito do aumento da cláusula de barreira e proibição de coligações em eleições proporcionais. A média para formar uma coalizão no Presidencialismo brasileiro, desde 2003, gira em torno de 10 a 15 partidos. Isso dificulta formar uma coalizão, o que potencializa o poder de chantagem de dos partidos e incentiva a execução de emendas parlamentares e outras trocas de varejo político por parte do Governo (Perlin & Santos, 2019).

Mesmo assim, o executivo possui dispositivos constitucionais que lhe permitem exercer a Governabilidade na relação executivo-legislativo e formar uma coalizão mesmo que esta seja fortemente fragmentada partidariamente. Entre os principais elementos de negociação que o Executivo pode barganhar com o legislativo para aprovar medidas visando cumprir sua agenda e manter a governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro, estão:

a) **Nomeações em cargos públicos:** Presidentes distribuem cargos, inclusive em estatais, para atrair partidos e formar maioria no Congresso (Abranches, 2018). Deputados se alinham ao governo muito menos por afinidade, e muito mais pelo acesso a posições políticas (Guimarães, 2020). Essa prerrogativa tornou-se central no presidencialismo de coalizão, onde ministérios e cargos de primeiro a terceiro escalão, são divididos como forma de garantir apoio por meio de influência e poder (Faria, 2023).

b) **Vetos Presidenciais:** o poder de veto visa evitar excessos e impedir leis inconstitucionais (Guimarães, 2020). A Constituição de 1988 permite veto total ou parcial, sujeito à derrubada pelo Congresso, que historicamente pouco usou esse poder (1989–2013), favorecendo o Executivo. Após 2013, decisões do STF fizeram com que vetos penderes passassem a trancar a pauta do Congresso, pressionando por sua apreciação (Pinheiro et al., 2024).

c) **Medidas Provisórias (MPs):** também da Constituição de 1988, dão ao presidente poder normativo imediato, ampliando sua influência legislativa (Guimarães, 2020). O uso excessivo gerou críticas, levando à Emenda Constitucional nº 32/2001, que limitou sua duração (até 120 dias), proibiu reedições sucessivas e impôs o trancamento da pauta após 45 dias sem votação (Guimarães, 2020; Pinheiro et al., 2024).

d) **Pedidos de Urgência:** pedidos de urgência em projetos de lei permitem ao presidente priorizar temas e trancar a pauta, caso não votados em 45 dias (Abranches, 2018). Decisões posteriores reduziram o efeito do trancamento, restringindo-o a projetos reguláveis por MP (Pinheiro et al., 2024). Desde 2012, as MPs precisam passar por comissão mista, ampliando a negociação com o Legislativo.

e) **Organização do Congresso e a Influência das lideranças partidárias:** A organização do Congresso concentra poder nas lideranças partidárias, facilitando a negociação com o Executivo (Pinheiro et al., 2024). O processo decisório envolve o colégio de líderes na condução dos trabalhos legislativos (Guimarães, 2020, Figueiredo & Limongi, 2001). Negociar com partidos, e não com indivíduos, torna o apoio mais estável e fortalece as lideranças (Faria, 2023).

Neste último tópico se faz necessário um esclarecimento maior. A literatura clássica sobre presidencialismo de coalizão no Brasil, tal como são, entre outros, os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) e Amorim Neto (2006) enfatizam o papel central dos líderes partidários na coordenação da base aliada, especialmente na intermediação de demandas junto ao Executivo e na imposição de disciplina às bancadas. Com o surgimento do orçamento impositivo, isso se modifica, ao deslocar o poder de barganha sobre recursos para as Presidências das Casas Legislativas, o que evidencia um fortalecimento institucional do Legislativo. Diante desse novo contexto, Couto (2025: 46) têm argumentado em favor da emergência do “Governo Congressional”, em que a formulação e a condução da agenda de políticas públicas tornam-se, ao menos em parte, compartilhadas entre Executivo e Legislativo, o que torna a Presidência da Câmara dos Deputados com um papel de articuladora da coalizão, agora em torno dos interesses da própria Câmara. Este último ponto, de fortalecimento do poder congressional é também destacado por Arantes (2024), onde desde a Presidência da Câmara de Rodrigo Maia (2016-2021), seguida pela Arthur Lira (2021-2025) é evidenciado este aspecto.

Como destacam Rennó e Sassi (2025), o atual arranjo político-institucional representa uma nova configuração ainda em consolidação, que **reconstrói os mecanismos tradicionais de governabilidade e desafia as interpretações clássicas sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil**. Segundo os autores, o país parece adentrar no que eles denominam de “*terra incógnita*”, marcada por novas formas de interação e disputa entre Executivo e Legislativo, cujos contornos institucionais permanecem em processo de definição.

f) **Execução de emendas parlamentares e transferências voluntárias:** As emendas potencialmente influenciam na reeleição dos congressistas (Abranches, 2018; Faria, 2023). A execução de emendas, especialmente de bancadas e comissões, é central para garantir apoio no Congresso (Guimarães, 2020). O Executivo também usa transferências voluntárias para atender parlamentares. Como a União concentra recursos, direcioná-los a bases eleitorais é estratégico para formar coalizões. Antes do orçamento impositivo, o presidente usava o descontingenciamento para fortalecer a base (Guimarães, 2020).

3. Medindo a Governabilidade do Executivo: outputs e estratégias

Segundo Pereira e Power (2011), ao analisarem o presidencialismo em sistemas multipartidários, os autores destacam o uso de uma “caixa de ferramentas do Executivo” — um conjunto de instrumentos institucionais que garantem apoio legislativo e ampliam a capacidade de governar. No caso brasileiro, marcado pela fragmentação partidária, a dominância do Executivo resulta menos de sua força política e mais do uso estratégico dessas ferramentas, como as medidas provisórias, que permitem legislar com efeito imediato, e o poder de veto, empregado como instrumento de controle e barganha. A eficácia desse conjunto é evidenciada pelas taxas de dominância e de sucesso legislativo, que refletem a capacidade do Executivo de pautar o processo decisório e ver aprovadas suas iniciativas, assegurando estabilidade e eficiência em contextos de coalizão fragmentada.

Com relação a taxa de dominância, Figueiredo (2001), aponta que em um contexto de multipartidarismo e fragmentação, como é o presidencialismo de coalizão brasileiro, a eficiência em transformar propostas em normas evidencia um tipo de dominância funcional, baseada na eficácia e não na coerção. o que reforça a tese

de que o equilíbrio institucional brasileiro depende menos da supremacia presidencial e mais da articulação bem-sucedida entre o Executivo e sua base de apoio no Congresso. Ou seja, o poder do Executivo não deriva de um controle direto da agenda legislativa, mas de sua capacidade de **coordenação política** e de **gestão institucional da coalizão**.

Neste trabalho serão utilizadas duas categorias e, dentro destas, suas variáveis respectivas: 1) Outputs, que será representada pelas Taxa de Dominância e Taxa de Sucesso. Estas são *outputs* pois evidenciam governabilidade; 2) Estratégias, que será representada por MPs e vetos. Estas são *estratégias* ou "ferramentas" utilizadas para se obter governabilidade

3.1. Outputs - Taxa de Dominância de Produção Legislativa:

A taxa de dominância legislativa mede a proporção de leis aprovadas conforme sua origem (Executivo, legislativo ou outro) e indica quem influencia mais a agenda legislativa (Rey, 2023). O cálculo varia: algumas análises incluem todas as leis, inclusive orçamentárias e administrativas, o que pode inflar os dados do Executivo. Outras focam apenas em proposições comuns aos dois poderes (leis ordinárias, complementares e emendas), excluindo leis simbólicas ou honoríficas, para melhor refletir a disputa pela agenda (Rey, 2023; Pinheiro et al., 2024).

Alguns trabalhos mostram queda na dominância do Executivo após 1988 e maior protagonismo do Legislativo (Rey, 2023; Pinheiro et al., 2024). Pinheiro et al. (2024) usaram critérios mais restritos, excluindo leis honoríficas e orçamentárias, para melhor captar essa disputa.

Tabela 1 — Taxa (%) de Dominância na Produção Legislativa

Governo	Presidente	Legislativo	Outros
Sarney	50,97	34,47	14,56
Collor	48,01	34,77	17,22
Itamar	43,58	42,8	13,62
FHC I	56,28	37,92	5,80
FHC II	58,24	36,7	5,05
Lula I	42,57	49,62	7,81
Lula II	29,34	59,74	10,92
Dilma I	25,18	57,18	17,65
Dilma II	34,07	54,07	11,85
Temer	40,29	56,41	3,30
Bolsonaro	32,98	64,9	2,11
Média	41,95	48,05	9,99

Fonte: Pinheiro et al, 2024, p.24. Adaptado pelos autores

O que se pode notar ao observar o quadro 1 é que ocorreu uma dominância legislativa do Executivo entre os governos Sarney, Collor e Itamar, como destaque para FHC I e FHC II, quando a dominância legislativa do executivo atingiu pouco mais de 58%. Após esse período, o Congresso ganha força de dominância legislativa a partir dos Governos Lula I e II e nunca mais parou de ter dominância legislativa. Excluindo leis orçamentárias

e honoríficas, observa-se um Legislativo mais proativo a partir de Lula I e um cenário de dominância legislativa pelo Congresso o que influencia uma situação de disputa entre executivo e legislativo pela agenda de Governo.

3.2. Taxa de Sucesso

A taxa de sucesso legislativo do presidente é calculada pela proporção de suas propostas que viram lei. Algumas metodologias consideram apenas propostas aprovadas no mesmo mandato ou na Câmara (PINHEIRO et al., 2024). Neste estudo, adota-se o critério de Pinheiro et al. (2024), que inclui todas as propostas transformadas em lei, mesmo que aprovadas em mandatos posteriores, excluindo leis honoríficas e orçamentárias.

Governo	Transformada em Norma Jurídica (Lei)	Arquivada	Em Tramitação
Sarney	66,81	32,74	0,44
Collor	64,87	34,77	0,36
Itamar	61,01	37,61	1,38
FHC I	67,94	30,59	1,47
FHC II	51,8	46,28	1,91
Lula I	74,79	18,84	6,37
Lula II	54,49	22,03	23,48
Dilma I	70,45	18,75	10,8
Dilma II	64,35	21,74	13,91
Temer	54,24	32,2	13,56
Bolsonaro	53,04	29,05	17,91
Média	62,16	29,50	8,33

Tabela 2 — Taxa (%) de Sucesso de Leis Originadas pelo Executivo

Fonte: Pinheiro et al, 2024, p.27-28. Adaptado pelos autores.

A média histórica de aprovação de propostas presidenciais é de 62,16%, com destaque para Lula I (74,79%) e FHC I (67,94%). Os menores índices ocorreram em FHC II (51,8%) e Bolsonaro (53,04%). A média de arquivamento é de 29,5%, mais alta em FHC II (46,28%) e Collor (34,77%), sugerindo menor articulação ou maior resistência legislativa. Já 8,33% das propostas seguem em tramitação, percentual que cresce nos governos recentes devido a prazos e processos burocráticos.

3.3. Vetos Presidenciais

Tabela 3 — Número de vetos presidenciais por ano, tipo de veto e total

Ano	Vetos Totais	Vetos Parciais	Total	Ano (continuação)	Vetos Totais	Vetos Parciais	Total
1989	32	30	62	2007	8	33	41
1990	25	27	52	2008	15	39	54
1991	27	29	56	2009	19	50	69
1992	17	36	53	2010	14	29	43
1993	24	36	60	2011	9	28	37
1994	18	19	37	2012	9	44	53
1995	36	25	61	2013	19	40	59
1996	17	19	36	2014	10	26	36
1997	5	22	27	2015	19	45	64
1998	5	23	28	2016	3	49	52
1999	4	12	16	2017	7	43	50
2000	8	36	44	2018	3	39	42
2001	15	37	52	2019	21	41	62
2002	13	25	38	2020	10	49	59
2003	12	32	44	2021	15	58	73
2004	5	30	35	2022	18	46	64
2005	9	28	37	Média	13,7	32,9	46,6
2006	9	25	34	Soma	480	1150	1630

Fonte: Guimarães, 2020, p. 115-116 (adaptado). Valores de 2019-2022 compilados pelos autores. Quadro Elaborado pelos Autores (2025).

Entre 1989 e 2022, os presidentes brasileiros utilizaram o poder de veto 1.630 vezes, sendo 480 vetos totais e 1.150 parciais, com predominância destes últimos como forma de ajuste legislativo. A média anual foi de 46,6 vetos (13,7 totais e 32,9 parciais). O pico ocorreu em 2021 (73 vetos), seguido de 2009 (69) e 2015 (64). Já os menores números foram registrados em 1999 (16), 1997 (27) e 1998 (28). O aumento dos vetos, especialmente os parciais, indica uma dinâmica legislativa marcada por negociações, disputas de competência e controle informal de constitucionalidade pelo Executivo.

Sobre os vetos e a discussão de seu uso estratégico pelo Executivo, sobretudo o veto parcial em matérias de lei de sua autoria, essa prática revela uma forma de **controle refinado sobre o conteúdo legislativo**, permitindo ao Executivo ajustar o texto final das leis aprovadas, eliminar dispositivos que distorcem seus objetivos originais e, ao mesmo tempo, preservar a essência de suas iniciativas (Graça 2016). O veto, portanto, não é apenas um mecanismo de contenção, mas também de **aperfeiçoamento e negociação política**. Entretanto, de acordo com Graça (2016) o veto ficou um tanto limitado, após decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 4.029/2013) que tornou obrigatória a apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional em até 30 dias conforme previsto no art. 66, §4º da Constituição Federal, uma vez que, enquanto não houver deliberação sobre vetos pendentes, não se pode votar novos vetos. A partir disso, de acordo Graça (2016), a taxa de manutenção ou reversão de vetos pode ser um indicador robusto do equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Isso ocorre, pois traduz empiricamente situações de confronto real entre os poderes. Como o veto expressa a tentativa do Executivo de conter iniciativas legislativas contrárias a seus interesses, a decisão parlamentar de mantê-lo ou derrubá-lo revela o grau de autonomia e coordenação do Legislativo. Assim, altas taxas de

manutenção de vetos indicam maior controle do Executivo, enquanto frequentes derrubadas refletem independência e capacidade de reação legislativa (Graça, 2016, p. 231–233).

3.4. Medidas Provisórias

Tabela 4 — Número de Medidas Provisórias Editadas por Ano

Ano	Total de Medidas Provisórias	Ano (continuação)	Total de Medidas Provisórias
2001	20	2013	35
2002	82	2014	29
2003	58	2015	43
2004	73	2016	56
2005	42	2017	51
2006	67	2018	53
2007	70	2019	48
2008	40	2020	108
2009	27	2021	70
2010	42	2022	58
2011	36	2023	52
2012	45	2024	81

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Os dados mostram a quantidade de Medidas Provisórias (MPs) editadas no Brasil entre 2001 e 2024. Observa-se uma variação significativa ao longo dos anos, com picos e reduções de acordo com o contexto político e econômico. O menor número de MPs foi registrado em 2001, com apenas 20, enquanto o maior ocorreu em 2020, com 108, possivelmente refletindo a necessidade de ações emergenciais durante a pandemia da COVID-19.

No início dos anos 2000, os valores oscilaram, com um aumento expressivo em 2002 (82 MPs) e uma queda nos anos seguintes, estabilizando-se na faixa de 40 a 70 MPs por ano até 2019. Após o pico de 2020, o número caiu para 70 em 2021 e manteve uma tendência moderada em 2022 (58) e 2023 (52), mas voltou a crescer em 2024, chegando a 81 MPs.

No trabalho de Pereira, Power e Rennó (2005) presidentes tendem a utilizar medidas provisórias com maior frequência em contextos de baixa coesão da coalizão ou de dificuldade de coordenação partidária, quando a negociação legislativa é mais custosa ou incerta. Assim, o recurso às MPs funciona como um mecanismo de compensação institucional, permitindo ao Executivo contornar bloqueios no processo legislativo e garantir a continuidade de sua agenda. Por outro lado, quando o presidente dispõe de uma base sólida e disciplinada no Congresso, a necessidade de recorrer a tais instrumentos diminui, pois o apoio legislativo assegura a tramitação regular de suas proposições. Cabe também destacar que segundo Pereira, Power e Rennó (2005), que o uso excessivo de MPs pode gerar efeitos ambíguos: embora aumente a capacidade de ação do Executivo no curto

prazo, pode erodir a cooperação interinstitucional e provocar resistências no Legislativo, especialmente quando o Congresso percebe um enfraquecimento de seu papel deliberativo.

3.5. Hipóteses da Pesquisa

Considerando a separação entre *outputs* e *estratégias* e o novo equilíbrio de poder, o presente trabalho devido as emendas impositivas, o trabalho propõe as seguintes hipóteses a serem testadas pelo modelo empírico:

H1 (Outputs – Taxas de Dominância e de Sucesso): O Orçamento Impositivo enfraqueceria o poder de barganha do Executivo, levando a uma queda na Taxa de Sucesso de suas propostas e a uma consolidação da Dominância Legislativa pelo Congresso.

H2 (Estratégia- Vetos Presidenciais): O Executivo aumentaria o uso de vetos como uma ferramenta de ajuste e controle sobre o resultado das leis, muitas vezes alteradas pelo Legislativo em resposta ao novo equilíbrio de poder.

H3 (Estratégia - Medidas Provisórias): A redução da discricionariedade na execução orçamentária levaria o Executivo a utilizar mais intensamente as MPs como forma de contornar a inércia legislativa e recuperar sua capacidade de agenda.

4. A Natureza do Processo Orçamentário no Brasil e as Emendas no Orçamento dentro do sistema presidencialista brasileiro

O orçamento público é um processo complexo, guiado por normas legais e princípios contábeis, mas fortemente influenciado por disputas políticas e interesses conflitantes (Couto & Rodrigues, 2022). Assim, seus problemas raramente são apenas técnicos, estando geralmente ligados a questões políticas (Wildavsky & Caiden, 2001). Embora a técnica orçamentária defina regras para a alocação de recursos (Rubin, 2019; Lee et al., 2013), essas regras também refletem um jogo político que molda o comportamento dos atores envolvidos (Couto & Rodrigues, 2022).

No Presidencialismo brasileiro, o Executivo é o responsável por iniciar o processo orçamentário. Cabe ao governo formular a proposta de orçamento, definindo prioridades de gastos e políticas para o próximo ciclo fiscal (Tollini & Mendes, 2024). O poder Executivo tende a buscar um orçamento que reflita seu programa de governo e seus objetivos estratégicos. O Governo visa aprovar o orçamento com recursos para cumprir sua agenda de políticas públicas, ao mesmo tempo que visa também, controlar gastos para manter equilíbrio fiscal (Figueiredo, Limongi, 2005).

Do lado do legislativo, este possui o poder de aprovar, emendar ou rejeitar a proposta orçamentária buscando a atender demandas de sua base eleitoral e grupos de interesse aliados. Assim, enquanto o Executivo pensa nas políticas públicas de alcance mais geral, os legisladores muitas vezes procuram incluir gastos que beneficiem diretamente suas regiões ou apoiadores, garantindo ganhos políticos imediatos (Figueiredo, Limongi, 2005). No “jogo orçamentário”, identifica-se a lógica do Legislativo de maximizar ganhos eleitorais – dentre outras formas, via emendas parlamentares que direcionam verbas para obras e projetos locais (Figueiredo, Limongi, 2005). Esse comportamento tem como efeito gerar recursos que são distribuídos de forma fragmentada para atender a bases eleitorais dos congressistas (Lee Jr. et al., 2013).

4.1. A Evolução das Emendas Parlamentares no Processo Orçamentário Brasileiro

No Brasil, as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) permitem que parlamentares proponham emendas, instrumento fundamental para formalizar agendas políticas e negociar alianças. Desde 1988, o Congresso recuperou a capacidade de alterar o orçamento, limitada durante a ditadura, embora os detalhes tenham ficado a cargo da regulamentação infraconstitucional.

A Comissão Mista de Orçamento (CMO) foi criada para organizar a tramitação orçamentária e regular o processo de emendas por meio de resoluções. A Resolução nº 1-CN/1991 autorizava mudanças em despesas obrigatórias apenas em casos excepcionais. Após escândalos como os “Anões do Orçamento”, a Resolução nº 1-CN/1993 limitou o número de emendas individuais e oficializou as emendas coletivas. Nos anos seguintes, surgiram mecanismos para contornar essas restrições, como as “Indicações de Bancada para Emendas de Relator”. A partir de 2000, com a LRF, reforçaram-se os princípios de transparência e controle, e a Resolução nº 1-CN/2001 adaptou as regras da CMO, fortalecendo o papel do relator-geral e regulamentando limites para emendas. A “Resolução nº 1/2006-CN, reduziu o número de membros da CMO, fortaleceu os relatores setoriais e impôs regras mais rígidas às emendas, exigindo justificativas e priorizando projetos estruturantes. De 2007 a 2013, houve poucas mudanças normativas relevantes. Com a EC 86/2015, instituiu-se o orçamento impositivo, tornando obrigatória a execução das emendas individuais - 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), com metade para a saúde. A EC 100/2019 estendeu a obrigatoriedade às emendas de bancada (1% da RCL), e a EC 105/2019 criou as chamadas “Emendas PIX”, com repasse direto aos entes federativos.

A EC 126/2022 elevou o limite das emendas individuais para 2% da RCL. No mesmo ano, o STF considerou inconstitucionais as emendas do relator-geral (RP-9), por falta de transparência e impessoalidade. Em 2024, a LC 210 unificou normas para proposição e execução de emendas, estabelecendo critérios técnicos, teto de crescimento e regras de contingenciamento. Por fim, ainda em 2024, o STF bloqueou R\$ 4,2 bilhões em emendas de comissão por irregularidades e falta de transparência, aprofundando o debate sobre controle e fiscalização do orçamento público.

4.2. As emendas em outros países e comparativamente ao Brasil

Segundo Tollini & Mendes (2024); Mendes (2023), o modelo brasileiro de emendas parlamentares difere dos países da OCDE, onde o Legislativo tem menor interferência no orçamento. Em geral, emendas nesses países não aumentam os gastos, apenas realocam recursos, e são cercadas de restrições. Austrália e Canadá, por exemplo, não permitem alterações parlamentares, e a rejeição do orçamento pode derrubar o governo, reforçando o poder do Executivo. No México e na Itália, as emendas dependem de negociação com o governo. Em países como Alemanha, França, Espanha e Coreia do Sul, emendas são permitidas, mas exigem compensações ou aval do Executivo. No Chile, só se pode reduzir despesas discricionárias; nos EUA, emendas locais são limitadas a 1% do orçamento; em Portugal, raramente são implementadas. Três traços comuns marcam os países da OCDE: compensação obrigatória para novos gastos, centralização das negociações e impacto fiscal limitado das emendas.

O Brasil, por outro lado, reserva uma parcela significativa do orçamento para emendas. A PLOA 2025, por exemplo, destinou 16,96% da verba discricionária para emendas impositivas, sem contar eventuais remanejamentos. (Senado Federal, 2024).

5. Procedimentos Metodológicos

Foram consultadas legislações nacionais, documentos oficiais de órgãos governamentais, como informativos do Congresso Nacional sobre emendas e orçamento, manuais técnicos do Ministério do Planejamento e decisões do STF (ADIs e ADPFs). Utilizaram-se também dados públicos da CGU e do TCU, obtidos via Portal da Transparência ((Brasil (1988); Brasil (2024); Brasil (2015a); Brasil (2019a); Brasil (2019b); Brasil (2024); Brasil Supremo Tribunal Federal. (2024a). Brasil (2024b). Brasil (2024c); Brasil (2013); Brasil (2015b); Brasil (2015c); Brasil (2000a); Brasil (2024a); Brasil (1991); Brasil (1993); Brasil (1995); Brasil (2001); Brasil (2006). Brasil (2015d). Brasil (2021). Brasil (2024); Controladoria-Geral da União (2025))

A partir desses dados, foi realizada uma análise estatística com uso da linguagem Python. As bibliotecas Pandas, NumPy e Matplotlib foram empregadas para tratamento, estruturação e visualização das séries

históricas. Para as regressões polinomiais, utilizou-se o Scikit-learn (funções *PolynomialFeatures* e *LinearRegression*), permitindo a modelagem de padrões não lineares e projeções futuras com base em tendências passadas.

O modelo gerou coeficientes representando o impacto de termos lineares, quadráticos e cúbicos, além do coeficiente de determinação (R^2), que mede o ajuste do modelo. Embora o método apresente limitações — como ausência de variáveis de controle e análise de significância estatística —, mostrou-se útil para identificar tendências e possíveis reversões.

A análise da distribuição das emendas parlamentares abrangeu o período de 2014 a 2024, com dados coletados em 1º de janeiro de 2025 no Portal da Transparência, gerido pela CGU. O Quadro 1 apresenta a estrutura original dos dados.

Coluna	Descrição
Código da Emenda	Identificador único para diferenciar cada emenda parlamentar.
Ano da Emenda	Ano em que a emenda foi proposta.
Tipo de Emenda	Classificação: individual, bancada, comissão, etc.
Código do Autor da Emenda	Identificador único do autor ou grupo autor da emenda.
Nome do Autor da Emenda	Nome completo do autor da emenda.
Número da Emenda	Identificador específico da emenda em um conjunto de propostas.
Localidade do Gasto	Região onde os recursos da emenda serão aplicados.
Código Função	Identificador numérico para a função governamental.
Nome Função	Nome descritivo da função governamental (ex.: Saúde, Educação).
Código Subfunção	Identificador numérico detalhado dentro da função.
Nome Subfunção	Descrição específica da subfunção (ex.: Saúde Básica).
Valor Empenhado	Montante comprometido para gasto, ainda não desembolsado.
Valor Liquidado	Montante validado para pagamento, além do empenho.
Valor Pago	Montante efetivamente desembolsado.
Valor Restos a Pagar Inscritos	Valor empenhado, não pago no exercício fiscal, inscrito para o próximo.
Valor Restos a Pagar Cancelados	Compromissos financeiros cancelados.
Valor Restos a Pagar Pagos	Restos a pagar quitados em exercícios subsequentes.

Fonte: Portal da Transparência Federal. Controladoria Geral da União. Elaborado pelos Autores (2025).

As colunas de código da emenda, autor, funções, subfunções, valores liquidados e restos a pagar não foram utilizadas. Para analisar a execução financeira, foram criadas duas colunas: "Total Pago (Pago + RP Pago)", que soma os valores pagos no exercício e nos anos seguintes, e "Razão de Execução", que mostra o percentual do valor empenhado efetivamente pago. Essas colunas permitiram avaliar a eficácia da execução.

4.1. Estratégia de Modelagem Temporal

A etapa inicial consistiu em uma análise exploratória para identificar o grau polinomial de regressão mais adequado às séries históricas das variáveis dependentes. Foram testados modelos linear, quadrático, cúbico e de quarto grau, sendo o modelo cúbico o que apresentou melhor ajuste (maiores R^2), sugerindo padrões temporais com inflexões e mudanças não lineares coerentes com transformações institucionais.

Com base nisso, aplicaram-se regressões cúbicas às séries completas das quatro variáveis, bem como a séries truncadas em pontos específicos: até Dilma II (inclusive) para produção legislativa e taxa de sucesso, e até 2015 para vetos e medidas provisórias. O corte se deu com a introdução do orçamento impositivo (2016), marco institucional potencialmente transformador da dinâmica normativa.

A partir das regressões truncadas, projetaram-se valores até o fim das séries: 2022 para produção legislativa, taxa de sucesso e vetos, e 2024 para medidas provisórias. Os modelos apresentaram valores de intercepto, coeficientes linear, quadrático, cúbico e R^2 , representados graficamente com: (i) linha sólida para a série completa; (ii) linha tracejada para projeções; (iii) pontos para dados reais.

6. Resultados e Análise: O Impacto do Orçamento Impositivo na Produção Legislativa e nas Estratégias do Executivo.

6.1. Verba Discricionária Remanescente

Essa seção foi desenvolvida a partir de dados obtidos através da Câmara dos Deputados para obter o valor da verba discricionária total e da quantidade reservada para o orçamento impositivo. Os valores empenhados foram obtidos através do Portal da Transparência Federal.

Ano Fiscal	Verba Discricionária Total	Empenhado em Emendas	Reserva para Orçamento Impositivo	Emendas não Impositivas	Verba Discricionária Remanescente ao Executivo	% Reserva Discricionária Remanescente
2018	129,5	12	11,9	0,1	117,5	90,70%
2019	137,7	13,9	13,7	0,2	123,8	89,90%
2020	135,9	37,5	15,4	22,1	98,4	72,40%
2021	148,9	33,4	17	16,4	115,5	77,60%
2022	148,2	25,4	16,8	8,6	122,8	82,90%
2023	208,1	35,4	28,9	6,5	172,7	83,00%
2024	225,8	42,7	37,7	5	183,1	81,10%

Tabela 6 — Valores (R\$ Bilhões) Discricionários para Executivo e Emendas Parlamentares

Fonte: Raio X do Orçamento, Câmara dos Deputados. Portal da Transparência Federal, Controladoria Geral da União. Quadro elaborado pelos autores (2025).

Necessário esclarecer que a coluna "Emendas não Impositivas" é a subtração do valor total empenhado em emendas e do valor reservado para o orçamento impositivo. Isso implica em assumir o pressuposto de que os valores em fase de empenho já configuram emendas que entraram na dinâmica do presidencialismo de coalizão - a liberação negociada de emendas parlamentares - pois o empenho implica na reserva orçamentária.

Observa-se que, apesar do crescimento no valor nominal da verba discricionária tanto no valor total quanto no remanescente, há uma redução percentual nos valores remanescentes, o que revela perda da fatia do

Executivo sobre o orçamento. Os anos de 2020 e 2021, além da pandemia de COVID-19, também foram os anos em que as Emendas de Relator-Geral (RP9), o orçamento secreto, obtiveram um pico atípico de apropriação de orçamento, o que inclusive motivou a interferência do STF para tornar inconstitucional a criação de novas despesas sob esse marcador, representando *outliers*.

Mas ainda que despreze estes *outliers*, nota-se que a reserva discricionária do Poder Executivo não conseguiu se recuperar aos patamares pré-pandemia. Não obstante, também se verifica que as emendas não impositivas se reduziram tanto em valor nominal, quanto em percentual do discricionário total, indicando que o responsável pela maior fatia do orçamento dedicado aos parlamentares é substancialmente decorrente do orçamento impositivo e não daquelas que entraram no jogo político.

6.2. O Orçamento Impositivo no Poder de Agenda do Executivo

Para analisar o impacto do orçamento impositivo no poder de agenda do Presidente da República, utilizaremos os valores contidos nos quadros 1 e 2 que compreendem: (1) a taxa percentual de dominância na produção legislativa pelo Executivo; (2) a taxa percentual de sucesso de leis originadas pelo Executivo.

Ressalva-se aqui que tais métricas não são suficientes para captar a totalidade das formas de exercício do poder de agenda, dado que existem outros fatores que influenciam essa disputa entre executivo e legislativo. Acresce-se que o modelo estatístico possui limitações, porém, as métricas fornecem indícios de possíveis mudanças no comportamento institucional do Executivo, como consequência da EC 86/2015.

5.3. Hipótese 1 – Outputs (Dominância e Taxa de Sucesso)

5.3.1. Dominância da Produção Legislativa

Para essa análise, os valores foram reajustados em relação ao Quadro 1 deste estudo para eliminar a coluna "Outros" e considerar apenas o que foi produzido pelo Executivo ou Legislativo, apresentando os seguintes resultados.

Governo	Executivo (%)	Legislativo (%)
Sarney	59,66	40,32
Collor	58,00	42,00
Itamar	50,45	49,55
FHC I	59,75	40,25
FHC II	61,34	38,66
Lula I	46,18	53,82
Lula II	32,94	67,06
Dilma I	30,57	69,43
Dilma II	38,65	61,35
Temer	41,66	58,34
Bolsonaro	33,69	66,31

Tabela 7 — Taxa (%) Produção Legislativa - Ajustada

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

O Gráfico 1 abaixo apresenta as regressões cúbicas dos dados históricos reais e da projeção para a manutenção da tendência entre o período Sarney até Dilma II, inclusive, para a dominância da produção legislativa pelo Executivo.

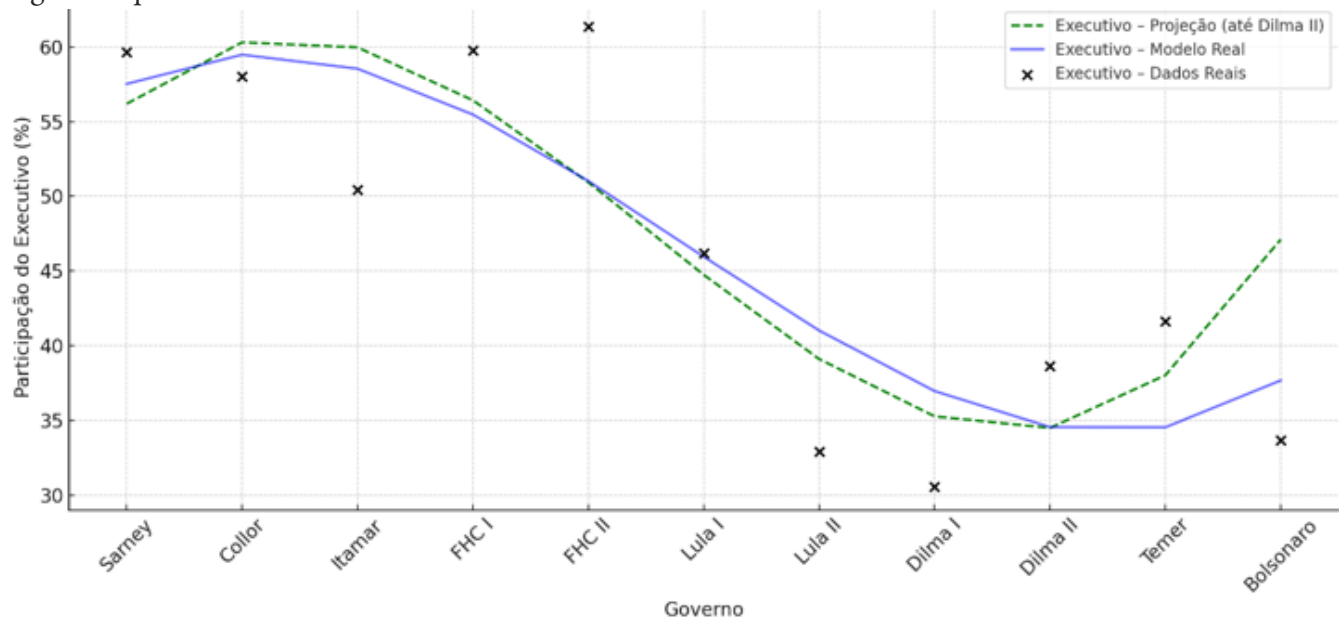


Gráfico 1 — Taxa (%) Produção Legislativa pelo Executivo - Séries Real e Projeção

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A Produção Legislativa do Executivo apresentava tendência de queda desde Collor, revertida apenas a partir de Dilma II — tanto nos dados reais quanto nos projetados. No entanto, a projeção indicava uma reversão mais acentuada (-2,85 vs. -1,82) e um aumento mais forte na tendência (0,8 pp) [Tabela 1].

Com Bolsonaro, os dados não confirmam essa reversão, mostrando continuidade na queda da dominância legislativa do Executivo, de 61,3% em FHC II para 33,7%. Como cerca de 18% dos projetos de sua autoria ainda tramitam, os dados podem estar sub-representados. Além disso, com apenas duas séries após Dilma II, o volume de dados é insuficiente para afirmar uma mudança de tendência ou impacto definitivo do orçamento impositivo.

Cenário	Intercepto	Linear (x)	Quadrático (x ²)	Cúbico (x ³)	R ²
Série Completa (Real)	57,5201	+3,6440	-1,8197	+0,1257	0,7247
Projeção (Até Dilma II)	56,1886	+6,7520	-2,8499	+0,2084	0,7392

Tabela 8 — Taxa (%) Produção Legislativa - Coeficientes

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

5.3.2. Taxa de Sucesso de Leis do Executivo

Os valores relacionados no Quadro 3 deste estudo foram reajustados para eliminar a coluna em tramitação e considerar apenas transformada em norma jurídica e arquivada.

Governo	Transformação em Lei (%)	Arquivada (%)
Sarney	67,11	32,89
Collor	65,10	34,90
Itamar	61,86	38,14
FHC I	68,95	31,05
FHC II	52,81	47,19
Lula I	79,88	20,12
Lula II	71,21	28,79
Dilma I	78,98	21,02
Dilma II	74,75	25,25
Temer	62,75	37,25
Bolsonaro	64,61	35,39

Tabela 9 — Taxa (%) de Sucesso do Executivo - Ajustada

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

O Gráfico 2 também destaca as regressões cúbicas dos dados históricos reais e da projeção para a manutenção da tendência entre o período Sarney até Dilma II, inclusive, para a taxa de sucesso de leis do Executivo.

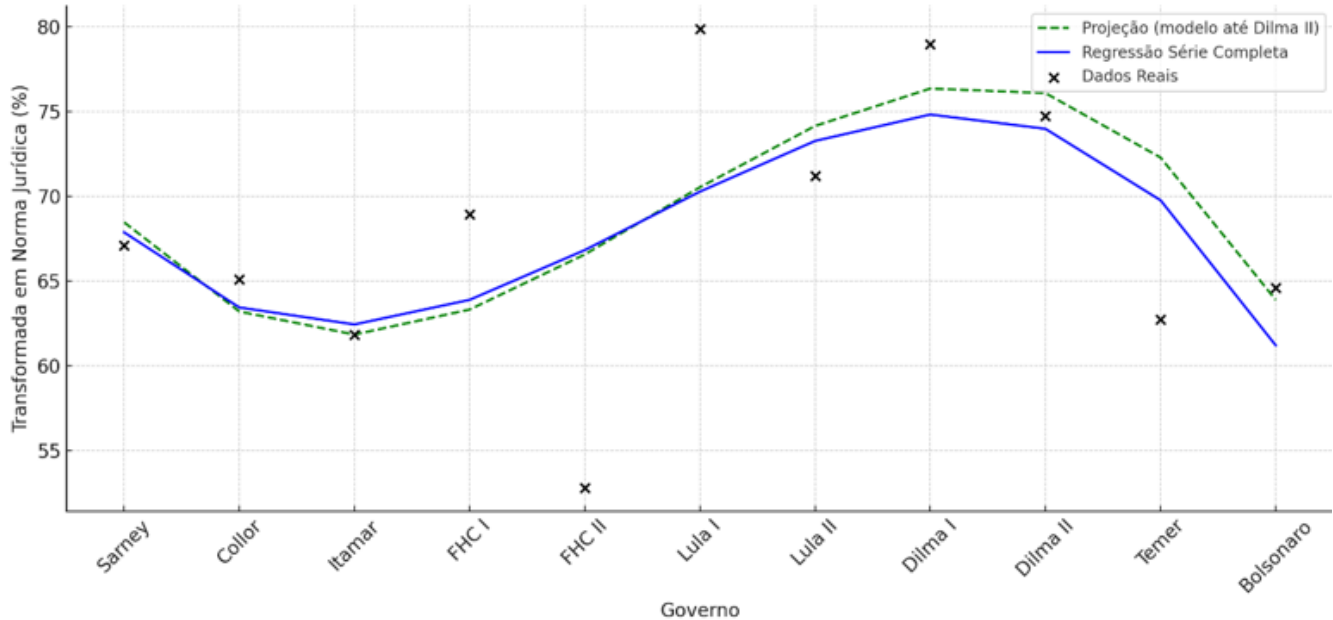


Gráfico 2 — Taxa (%) de Sucesso Leis do Executivo - Séries Real e Projeção

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Nas taxas de sucesso, não houve diferença relevante entre projeção e série completa. No início, o sucesso do Executivo variava entre 60% e 70%, patamar semelhante aos últimos governos. Os maiores índices ocorreram nos governos do PT (70–80%).

A queda nos valores coincide com o orçamento impositivo, o que pode sugerir possível perda de controle sobre a coalizão. Ainda assim, o Executivo manteve taxas acima de 60% em quase toda a série, exceto em FHC II. Como só há duas séries após Dilma II, o volume de dados aponta para confirmação de uma mudança de tendência.

Cenário	Intercepto	Linear (x)	Quadrático (x ²)	Cúbico (x ³)	R ²
Série Completa (Real)	67,8827	-6,4634	+2,1977	-0,1618	0,3689
Projeção (Até Dilma II)	68,4748	-7,5606	+2,4793	-0,1769	0,4366

Tabela 10 — Taxa (%) de Sucesso - Coeficientes

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Para essa série, que abrange desde 1989 até 2022, foram elaborados dois gráficos, um para analisar a regressão para o total de vetos, e outro para analisar os vetos totais parciais no período.

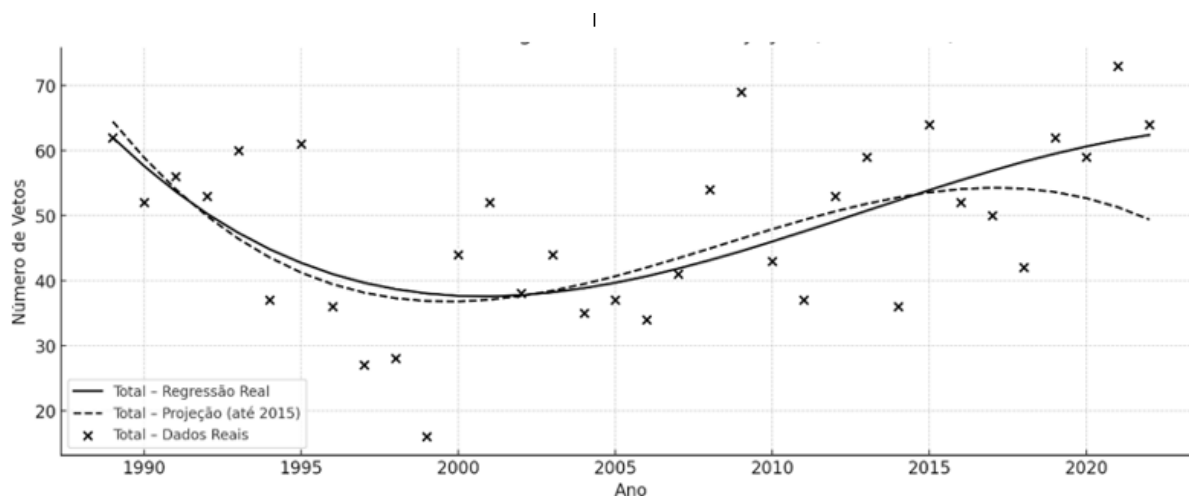


Gráfico 3 — Quantidade Total de Vetos Presidenciais - Séries Real e Projeção
 Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Assim, a hipótese H1 (Outputs – Dominância e Taxa de Sucesso) se confirma, ou seja, o Orçamento Impositivo enfraqueceu o poder de barganha do Executivo, levando a uma queda nas taxas de Dominância e de Sucesso de suas propostas e a uma consolidação da Dominância Legislativa pelo Congresso.

5.4. Hipótese H2 (Estratégia – Vetos Presidenciais)

5.4.1 Vetos Presidenciais (Parcial e Total de Vetos)

A análise mostra uma queda nos vetos entre os anos 1990 e meados dos 2000, seguida de alta até 2020. A regressão da série completa (1989–2022) indica tendência ascendente, com coeficiente quadrático positivo (+0,26) e cúbico levemente negativo (−0,0037). Já a projeção com dados até 2015 sugere reversão mais acentuada, cruzando a tendência histórica. A diferença entre a tendência esperada e a observada sugere que o orçamento impositivo ampliou o uso do veto pelo Executivo, indicando maior confronto com o Congresso. A análise dos vetos totais e parciais pode aprofundar essa dinâmica.

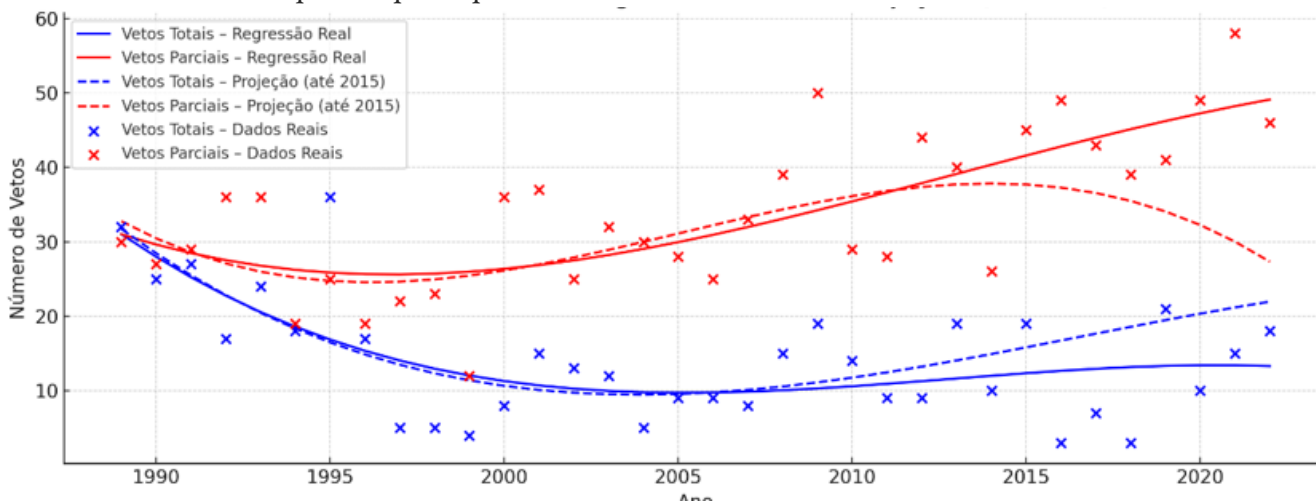


Gráfico 4 — Quantidade de Vetos Presidenciais (Totais e Parciais) - Séries Real e Projeção
 Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A projeção indica queda nos vetos parciais e crescimento nos totais, mas a série histórica real mostra o contrário: alta nos parciais e leve queda, com estabilização, nos totais. Entretanto não há evidências de que o orçamento impositivo tenha influenciado essa diferença. Os vetos totais raramente passam de 20 por ano, exceto nos primeiros anos da série, enquanto os parciais mostram tendência de alta. Isso sugere uma preferência do Executivo por vetos parciais, como forma mais sutil de exercer seu poder de agenda.

Variável	Período	Intercepto	Linear (x)	Quadrático (x ²)	Cúbico (x ³)	R ²
Total de Vetos	1989–2022	62,002	–4,6609	0,2628	–0,0037	0,4038
Total de Vetos	Até 2015	64,462	–5,9415	0,384	–0,0066	0,3297
Vetos Totais	1989–2022	31,0112	–3,1763	0,1486	–0,0021	0,4336
Vetos Totais	Até 2015	31,7086	–3,4140	0,1572	–0,0019	0,5201
Vetos Parciais	1989–2022	30,9908	–1,4846	0,1142	–0,0016	0,5544
Vetos Parciais	Até 2015	32,7533	–2,5275	0,2267	–0,0047	0,3095

Tabela 11 — Vetos Presidenciais - Coeficientes

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Assim, a hipótese H2 (Estratégia- Vetos Presidenciais), se confirma parcialmente, ou seja, com o orçamento impositivo, o Executivo aumenta o uso de vetos, mas notadamente aí, os vetos parciais, pois os vetos totais na série histórica, ficam estáveis. Ou seja, o veto parcial, como uma ferramenta de ajuste e controle sobre o resultado das leis, em resposta ao novo equilíbrio de poder oriundo do orçamento impositivo é utilizado.

5.5. Edição de Medidas Provisórias

Para essa série (2001-2024), foram utilizados os dados a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001 que promoveu diversas restrições de matéria, de prazos e também de subseqüentes reedições ao instrumento do Presidente da República. Na regressão cúbica para a extrapolação dos valores pré-2015, foi observada um *overfitting*, elevando a projeção para níveis extremos de edição de MPs (>400 em 2024), também decorrentes do *outlier* da pandemia, razão pela qual para a exibição gráfica da projeção foram utilizados os coeficientes da regressão quadrática. Os valores do coeficiente cúbico foram indicados na tabela, pois sugerem que apesar da queda haveria uma forte inclinação para retomada (+0,1379).

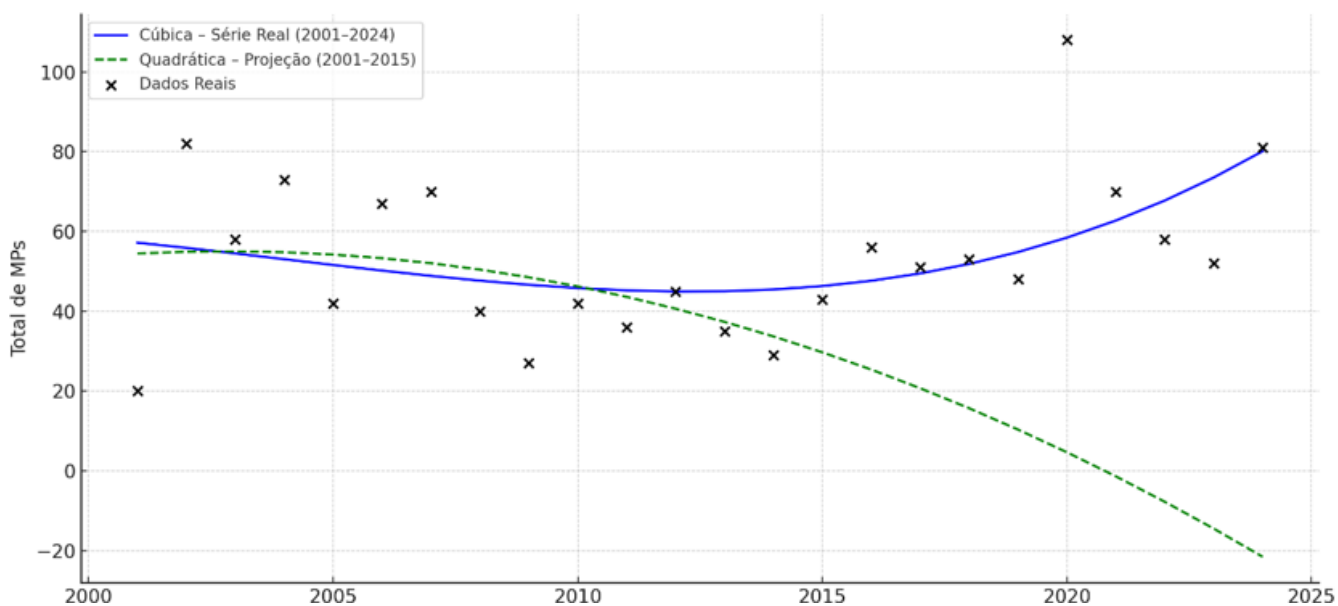


Gráfico 5 — Quantidade de Medidas Provisórias - Séries Real e Projeção

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Os dados até 2015 indicavam uma queda gradual na edição de MPs, refletida na projeção que desconsidera os valores posteriores. No entanto, projeções quadrática e cúbica exageraram a reversão, exigindo cautela na análise. Como o objetivo é apontar mudança de tendência e não prever o futuro, esse modelo foi mantido. Entre 2001 e 2009 houve alta oscilação, seguida de queda até 2014 e novo aumento até 2024, atingindo patamar semelhante a 2002. A pandemia elevou o número de MPs ao recorde histórico (108). A partir de 2015, a reversão da tendência de queda pode refletir os efeitos do orçamento impositivo, reduzindo a capacidade do Executivo de gerir emendas e forçando o uso de MPs como forma de impor sua agenda e contornar os custos da coalizão.

Tabela 12 — Edição de Medidas Provisórias - Coeficientes

Variável	Período	Intercepto	Linear (x)	Quadrático (x ²)	Cúbico (x ³)	R ²
Medidas Provisórias	2001–2024	57,1952	-1,2486	-0,0657	0,0071	0,2145
Medidas Provisórias	2001–2015	39,4039	16,2908	-3,0674	0,1379	0,4356

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Assim, a hipótese H3 (**Estratégia - Medidas Provisórias**) se confirma, visto que a redução da discricionariedade do executivo na execução orçamentária leva este a utilizar mais intensamente as MPs como forma de recuperar sua capacidade de agenda, como foi constatado no aumento expressivo dentro da série do uso de MPs.

5.2.5. Limitações do Modelo de Análise

A análise sobre os impactos do orçamento impositivo na governabilidade do Executivo é relevante, mas enfrenta limitações metodológicas e interpretativas. As métricas utilizadas capturam apenas parte da complexa relação entre Executivo e Legislativo, deixando de fora fatores informais como acordos políticos e efetividade das normas. Além disso, a forma de cálculo influencia os resultados, especialmente nas taxas de dominância e de sucesso.

Há também restrições temporais: grande parte das propostas do governo Bolsonaro ainda tramita, o que pode distorcer os dados. Como a medida abrange basicamente os governos Temer e Bolsonaro, a janela de análise é curta, dificultando inferências robustas sobre mudanças estruturais ou causalidade direta.

Modelos polinomiais foram usados por seu melhor ajuste, mas mostraram fragilidades, como projeções irreais causadas por eventos atípicos (ex.: pandemia), o que exige cautela na interpretação. Além disso, o orçamento impositivo coincidiu com fatores políticos relevantes — impeachment, polarização, crises —, dificultando isolar seus efeitos.

Ainda que haja correlação com mudanças nos indicadores, a causalidade direta permanece incerta. A lógica de barganha no presidencialismo de coalizão não foi eliminada, mas reorganizada, com destaque para emendas de bancada e transferências. Por fim, a tentativa de medir o poder político por indicadores formais simplifica um fenômeno complexo, dependente também de fatores sociais, culturais e contextuais.

6. Conclusão

O trabalho indicou, a partir da análise dos dados e informações, que ocorreu um significativo enfraquecimento da governabilidade do executivo, *vis-à-vis* com maior protagonismo do legislativo desde a adoção do orçamento impositivo. Isso se reflete sobretudo na redução da verba discricionária, que passou de 90,7% para 81,1% entre 2018 e 2024.

Apesar da dificuldade em isolar variáveis específicas que busquem mostrar os efeitos do orçamento impositivo na governabilidade do executivo, o trabalho mostrou que há indícios de mudanças na estratégia presidencial, como maior uso de vetos parciais e MPs. Ainda assim, o Executivo mantém capacidade de governabilidade, sobretudo na imposição de sua agenda, embora menor que no início dos anos 2000. Diante do fortalecimento do Legislativo e seu uso estratégico do orçamento impositivo, é possível que o Congresso busque ampliar ainda mais seus poderes em um contexto marcado por ascensão da extrema direita e consequente polarização oriunda disso.

Em suma, a análise sugere que, a introdução do orçamento impositivo reduziu a Governabilidade do Presidente da República, porém não eliminou os mecanismos de negociação política que sustentam esta governabilidade. O presidencialismo de coalizão se adaptou, e o Executivo recorreu a outros instrumentos — como MPs e vetos — para preservar sua capacidade de ação. Nesse processo, o Congresso Nacional consolidou-se como ator mais proativo, ampliando sua capacidade legislativa. Dessa forma, os dados apontam para uma reconfiguração na relação executivo-legislativo, cujos efeitos não são possíveis de observar ainda e o desenrolar disso, requer acompanhamento contínuo por meio de trabalhos empíricos complementares.

Uma agenda de pesquisa futura pode residir no controle ou caminho da emenda, uma vez que o Executivo controla a execução, mas não a liberação propriamente dita das emendas. De qualquer forma, o *timing* da liberação precisa estar dentro do ano fiscal, salvo inscrições no Resultado Primário por motivos diversos (atraso na obra, licitação deserta etc.). Como a análise deste trabalho diz respeito ao impacto anual ou por governos, não há como encaixar este aspecto neste texto, pois o efeito do *timing* dentro do ano fiscal é indiferente na análise. Entretanto, novos trabalhos visando abordar o controle de quem recebe é extremamente relevante, pois a regra é que todos recebem - congressistas e bancadas. No que se refere as bancadas, a distribuição nominal dos valores é igualitária entre todas elas. Uma outra agenda de pesquisa nova são as comissões. Estas influenciam indiretamente a aprovação de emendas, porque a seleção de parlamentares integrantes de cada comissão é um processo alheio ao da elaboração orçamentária. Ou seja, ao participar de determinada comissão, o parlamentar

passa a ter capacidade deliberativa sobre emendas de comissão que outros parlamentares (por outras comissões, ou sem comissão) não teriam. Estes pontos, entre outros, destacam uma agenda de pesquisa e debate sobre o orçamento impositivo e presidencialismo de coalizão importante e revela que o tema possui muita complexidade e diversos eixos analíticos relevantes.

Referências

- Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Companhia das Letras.
- Abranches, S. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5–38. <https://doi.org/10.1590/0011-525819881005>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Senado Federal.
- Brasil. Congresso Nacional. (2024). *Informativo conjunto – Emendas à despesa apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2025*. Brasília.
- Brasil. (2015a). *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Diário Oficial da União, 18 de março.
- Brasil. (2019a). *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Diário Oficial da União, 27 de junho.
- Brasil. (2019b). *Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019*. Diário Oficial da União, 12 de dezembro.
- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. (2024). *Manual Técnico de Orçamento (MTO 2025)* (4ª ed.). Secretaria de Orçamento Federal.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2024a). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 7.688, 7.695 e 7.697. Medida Cautelar*. Relator: Min. Flávio Dino.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2024b). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 850, 851, 854 e 1014. Medida Cautelar*. Relator: Min. Flávio Dino.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2024c). *Subcomissão Técnica ADPF nº 854. Relatório Técnico: Análise referente à ADPF nº 854*.
- Brasil. (2013). *Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013*. Diário Oficial da União, 26 de dezembro. (LDO/2014)
- Brasil. (2015b). *Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015*. Diário Oficial da União, 5 de janeiro. (LDO/2015)
- Brasil. (2015c). *Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015*. Diário Oficial da União, 31 de dezembro. (LDO/2016)
- Brasil. (2000a). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Diário Oficial da União, 5 de maio. (LRF)
- Brasil. (2024a). *Lei Complementar nº 210, de 16 de agosto de 2024*. Diário Oficial da União, 17 de agosto.
- Brasil. (1991). *Resolução nº 1-CN, de 10 de dezembro de 1991*. Diário do Congresso Nacional, 11 de dezembro.
- Brasil. (1993). *Resolução nº 1, de 22 de março de 1993-CN*. Diário do Congresso Nacional, 23 de março.
- Brasil. (1995). *Resolução nº 2, de 22 de março de 1995-CN*. Diário do Congresso Nacional, 23 de março.
- Brasil. (2001). *Resolução nº 1, de 19 de março de 2001-CN*. Diário do Congresso Nacional, 20 de março.
- Brasil. (2006). *Resolução nº 1, de 28 de março de 2006-CN*. Diário do Congresso Nacional, 29 de março.
- Brasil. (2015d). *Resolução nº 3, de 17 de março de 2015-CN*. Diário do Congresso Nacional, 18 de março.
- Brasil. (2021). *Portaria nº 710, de 19 de novembro de 2021*. Diário Oficial da União, 22 de novembro.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2024). *Acórdão nº 2390/2024 – Plenário. TC 023.165/2023-5*. Relator: Min. Aroldo Cedraz.
- Controladoria-Geral da União. (2025). *Despacho SIC nº 00106.015342/2024-21*. SEI nº 3492745.
- Couto, C. G. (2025). Lula 3: presidencialismo de coalizão em tempos de governo congressional. In F. Kerche & M. Marona (Orgs.), *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos* (pp. 37–55). Belo Horizonte: Autêntica Editora.

- Couto, L. F., & Rodrigues, J. M. (Orgs.). (2022). *Governança orçamentária no Brasil*. IPEA; CEPAL.
- Faria, R. O. de. (2023). *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. Blucher.
- Fernandes, A. S.A., Teixeira, M. A.C., Nascimento, A. B. F.M. do & Zuccolotto, R. (2022). Entre a estabilidade (1995–2014) e a escolha pelos riscos de ruptura democrática: O Brasil na era do bolsonarismo. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(2), 1–23. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i2.14114>
- Figueiredo, A. (2001). Prefácio. In F. Santos, *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência* (pp. 9–12). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2001). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional* (2ª ed.). Editora FGV.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2005). Processo orçamentário e comportamento legislativo: Emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 48(4), 737–776. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>
- Graça, L. F. G. (2016). Vetos e derrubadas: por que são importantes? In L. F. G. Graça, *O governo do estado e a assembleia legislativa: entre a submissão e os limites da independência* (pp. 229–244). Curitiba: Appris.
- Guimarães, L. G. F. (2020). *O presidencialismo de coalizão no Brasil* (1ª ed.). Blucher Open Access.
- Lee Jr., R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2013). *Public budgeting systems* (9th ed.). Jones & Bartlett Learning.
- Mendes, M. (2023). *Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: Uma comparação do Brasil com países da OCDE*. (Millenium Papers).
- Melo, M. A., & Pereira, C. (2013). *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. Palgrave Macmillan.
- Pereira, C., Power, T. J., & Rennó, L. (2005). Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. *Journal of Politics*, 67(1), 178–200. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00313.x>
- Perlin, G., & Santos, M. L. (Orgs.). (2019). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Edições Câmara.
- Perlin, A., & Santos, F. (2019a). Instituições, estratégias e poder no presidencialismo de coalizão. In A. Perlin & M. Winter (Orgs.), *O presidencialismo de coalizão na Nova República* (1ª ed.). FGV Editora.
- Pinheiro, V. M., Falconi, I. F., & Vieira, G. A. S. (2024). Presidencialismo de coalizão: Poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, 61(242), 11–33. <https://doi.org/10.51206/2176-131X.2024.242.11>
- Raile, E. D., Pereira, C., & Poower, T. J. (2011). The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323–334. <http://www.jstor.org/stable/23056394>
- Rennó, L., & Sassi, I. (2025). Lula e a “terra incógnita”: a relação Executivo-Legislativo no Brasil sob a nova égide institucional. In F. Kerche & M. Marona (Orgs.), *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos* (pp. 91–99). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Rey, B. (2023). O Congresso e o balanço de poder no Brasil. *Journal of Democracy em Português*, 12(2), 1–13. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4320800>
- Rubin, I. S. (2019). The politics of public budgets. In *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing* (7th ed.). SAGE Publications.

Tollini, H., & Mendes, M. (2024). *É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE*. Insper.

Wildavsky, A., & Caiden, N. (2001). *The new politics of the budgetary process* (4th ed.). Addison-Wesley Educational Publishers.

Información adicional

redalyc-journal-id: 3515



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351583858007>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Rodrigo Dutra Gonçalves, Antônio Sérgio Araújo Fernandes,
Eduardo Grin, Marco Antônio Carvalho Teixeira

**A Relação entre Emendas Impositivas e Governabilidade
no Presidencialismo de Coalizão brasileiro**

**The Relationship Between Mandatory Budget
Amendments and Governability in Brazilian Coalition
Presidentialism**

**La relación entre enmiendas impositivas y
governabilidad en el presidencialismo de coalición
brasileño**

Administração Pública e Gestão Social

vol. 18, núm. 1, 21825, 2026

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

revistaapgs@ufv.br

ISSN-E: 2175-5787



CC BY-NC-ND 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
SinDerivar 4.0 Internacional.**