



# Execução do orçamento e dominância legislativa como sintomas da crise agônica do presidencialismo de coalizão

O Brasil vasto e profundo é presidencialista, mas as elites econômicas e financeiras são parlamentaristas. O presidencialismo é muito povão. E o povo atrapalha. No plebiscito de 1993, o povo escolheu o presidencialismo por ampla maioria (55,67% contra 24,91%). E o fez pela segunda vez — a primeira foi em 1963, quando votou para restabelecer os poderes presidenciais de Jango, dele subtraídos na solução de compromisso parlamentarista negociada por Tancredo Neves para evitar um golpe em 1961, contra o qual Brizola levantou os gaúchos na campanha da legalidade.

A legalidade acabou quebrada em 64 no contexto da lógica de ferro da guerra fria. Depois, golpe dentro do golpe, os nacionalistas retomaram o projeto que sustentou o crescimento do país por 50 anos, desde a Revolução de 30, acima das taxas dos países que hoje estão na liderança do desenvolvimento. O Brasil teve um processo prolongado de desenvolvimento sob o presidencialismo de 1930 a 1980, período no qual se destacaram Getúlio, JK, Geisel. Jango, com seu ousado programa de reformas, não conseguiu governar. Mas essa é outra (e a mesma) história.

Já se vão quase 40 anos da nova Constituição e mais de 30 da decisão plebiscitária que, seria de supor, enterraria definitivamente o parlamentarismo. Mas o que se vê hoje é um presidencialismo desidratado, quase nominal, e um parlamentarismo espúrio, informal, de fato, sem voto de desconfiança e sem chancela popular. Uma anomalia institucional resultante de um lento e ilegítimo processo de apagamento do resultado do plebiscito de 1993.

A decisão popular no plebiscito de 1993 impôs a permanência do presidencialismo, com a característica (ou aposta) de que o presidente — porque eleito pelo voto popular majoritário — construiria amplas coalizões partidárias que lhe assegurariam a base congressual da governabilidade para cumprir o programa eleito nas urnas. A esse arranjo se denomina presidencialismo de coalizão, sob o qual o Executivo possuiria poder de agenda de modo a ter suas iniciativas prioritárias convertidas em lei.

## Presidente perdeu poder sobre orçamento

Só que não. Vejamos o orçamento. O artigo 165 da Constituição estabelece que as leis do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais compõem o chamado ciclo orçamentário como ferramentas de planejamento e execução — numa palavra, ferramentas de governo. Por isso a Constituição determina que as suas respectivas leis são de iniciativa privativa do presidente da República, o orçamentador-chefe do Estado. No entanto, a crescente fragmentação partidária vem impondo ao presidente negociar cargos e, especialmente, recursos do orçamento com uma miríade de partidos, reduzindo a governabilidade (que pressupõe estabilidade) numa cotidiana e imprevisível feira-livre na qual o interesse público e os objetivos permanentes da nação são sacrificados.

*Spacca*

A desfiguração “parlamentarista” do desenho constitucional do orçamento é resultado de uma sequência de medidas. As emendas constitucionais que tornaram impositiva a execução de emendas parlamentares (ECs 86/2015, 100/2019, 126/2022) reduziram a discricionariedade orçamentária do Executivo, transferindo ao Congresso o poder de ditar a alocação de bilhões de reais.

Com isso atingiu o coração do planejamento, desfigurando-o e rompendo o desenho constitucional da separação dos poderes sob o presidencialismo. Planejamento é atividade de governo, destinado pela constituição ao presidente, que concentra a figura do chefe de governo e do chefe de Estado. A guerra distributiva entre os poderes subverte o planejamento, fragmenta a distribuição de recursos, enfraquece o presidente da República, subverte o resultado do plebiscito de 1993 e prejudica o desenvolvimento do país.

A degradação “parlamentarista” atingiu seu ápice com as emendas do relator-geral da peça orçamentária, as chamadas RP9, criadas por resoluções congressuais à margem da Constituição. Essa modalidade, que ficou conhecida como “orçamento secreto”, movimentava bilhões de reais sem transparência e controle — não se sabia quem indicava os valores, para onde iam nem sob que regras.

Na ADPF 854, o relator, ministro Flávio Dino, declarou a inconstitucionalidade do “orçamento secreto” e impôs medidas de transparência e rastreabilidade, que foram referendadas pelo plenário do STF. Do ponto de vista ético-político, a decisão foi acertada. Mas, ao judicializar a gestão orçamentária, o Supremo converteu-se em árbitro permanente do conflito distributivo entre os Poderes — sem resolver o problema de fundo, que é a captura, pelo Congresso, das prerrogativas do Executivo. Como resultado deletério, o presidente, já esvaziado pelo Legislativo, precisa agora submeter-se à permanente supervisão judicial da execução do orçamento.

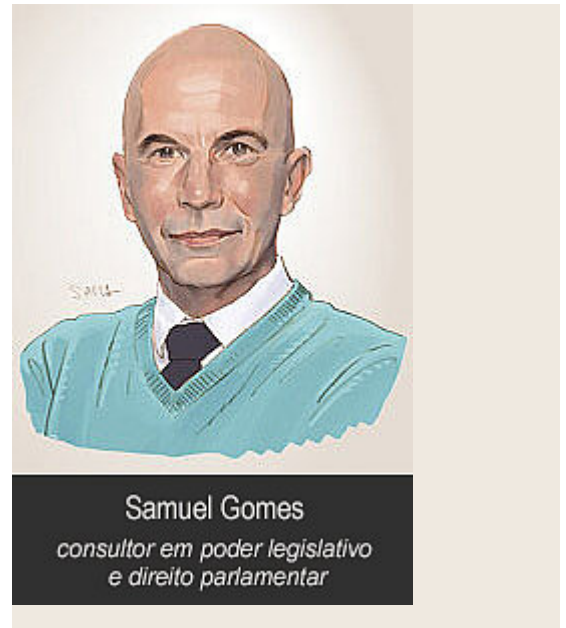
## Presidente perdeu protagonismo na produção legislativa

Além do orçamento o poder do presidente da República é solapado pelo Congresso, com o concurso do Supremo, na produção de leis. O estudo [Revertendo a delegação: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional](#), publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), mostra a perda de protagonismo do presidente na produção legislativa (taxa de dominância) desde o governo Lula 1. Essa participação vem caindo constantemente. Outro estudo, [Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo](#)”, pela [Revista de Informação Legislativa](#), mostra que a queda começou no segundo mandato de Lula e se consolidou a partir de 2008: a taxa de dominância do Executivo caiu de 58% no governo FHC para 25-33% nos governos Dilma, Temer e Bolsonaro. O estudo será atualizado ao final do governo Lula 3.

O fenômeno não é conjuntural, mas já estrutural. Os dados mostram uma tendência de longo prazo, acelerada após o impeachment de Dilma Rousseff e no período pós-pandemia. A fragmentação partidária é fator-chave ao estressar a governabilidade em coalizões menos homogêneas do que no passado. Com isso, as negociações do presidente com o Congresso se tornaram mais complexas e custosas.

A diminuição da presença do presidente da República nas leis aprovadas não é obra do acaso, mas da ação do Congresso e do Supremo. Primeiro, ao desfigurar a lógica da medida provisória. A Constituição de 1988 deu ao Executivo uma arma poderosa: a medida provisória trancava a pauta do Congresso até ser votada. O STF, porém, promoveu um desmonte cirúrgico. Primeiro, no MS 27.931, ao cancelar a chamada “solução Temer”, que, sob o argumento de que havia uma hiper utilização das medidas provisórias pelo Planalto, restringiu o trancamento de pauta apenas a projetos de lei ordinária.

Depois, na ADI 4.029 (governo Dilma, 2012), ao obrigar a criação de comissões mistas para avaliar MPs. Com isso, a votação da MP pelo Plenário, que era expressão do poder de agenda do presidente da República, foi degradada a uma etapa de negociação burocrática num cipoal de deliberações parcelares de comissões. O Plenário vota apenas para manter a MP viva porque o Congresso, com a chancela do STF, impôs uma etapa regimental anterior à votação do mérito: a análise de relevância e urgência por uma Comissão Mista só pode ser derrubada no Plenário.



Se a comissão mista emite parecer contrário à relevância e urgência da MP, o governo não pode discutir o conteúdo da proposta na Comissão sem antes mobilizar sua base no Plenário (e isso, como sabemos, no mais das vezes tem um custo brutal, em cargos e orçamento) unicamente para derrubar o parecer e impedir que a medida expire. Um duro golpe no poder de agenda do presidente da República.

Também no governo Dilma, em 2012, no MS 31.816, o STF alterou a dinâmica da votação de vetos presidenciais. Embora a Emenda Constitucional 32, de 2001, já previsse o trancamento da pauta em caso de descumprimento do prazo para votação de vetos, isso era ignorado pelo Congresso. A decisão do Supremo, no contexto de uma disputa federativa pelos royalties do petróleo, determinou que o prazo de 30 dias para apreciação do veto começasse a contar no ato do protocolo.

Com isso, o Congresso editou a Resolução 1/2013, que passou a acionar o trancamento de pauta. A dinâmica mudou: os vetos, que antes funcionavam como um escudo exclusivo do presidente na defesa do seu plano de governo, passaram a compor um novo quadro de pressões recíprocas entre o Executivo e o Legislativo. Isso significou, na prática, uma perda de espaço de poder para o presidente da República, que deixou de ter a palavra final absoluta sobre as leis que sanciona, passando a ter seus vetos sujeitos a pesadas barganhas congressuais.

## Responsabilidade dos presidentes

Uma nota necessária é que a degradação do poder do presidente da República não pode ser atribuída de modo exclusivo a um dos poderes, nem a uma imaginária concertação entre o Legislativo e o Judiciário. É o resultado, sim, resultado dos efeitos combinados de decisões do Congresso e decisões do Supremo. Mas, de outro lado, se a Presidência da República foi menoscabada em suas prerrogativas isso se deu quase sempre por incúria ou inaptidão para o exercício do poder de parte dos próprios ocupantes da cadeira. A partir do segundo governo Lula, governos fracos cederam parcelas crescentes de poder para o Congresso em troca de sobrevivência. E se tiveram que fazê-lo é porque perderam apoio popular e não tiveram forças (e coragem) para recuperá-lo.

Houve presidente que perdeu totalmente o poder de agenda e caminhou cordatamente para o cadafalso do impeachment e houve quem tenha mansamente aceitado o “orçamento secreto” como moeda de troca, terceirizando fatia fundamental do poder presidencial.

A gradativa e crescente ao longo dos anos torna compreensível a exótica rejeição do nome do advogado-geral da União Jorge Messias a uma vaga no Supremo Tribunal Federal – fato institucional ocorrido antes apenas em 1894. Não foi um raio cortando do céu azul. É sintoma da grave anomalia que representa um presidente despojado de suas prerrogativas em pleno sistema presidencialista.

## Por que precisamos a restauração do poder da Presidência da República

O resultado do plebiscito de 1993 precisa ser respeitado e poder do presidente da República restituído. Mais presidente não significa menos Congresso. Significa respeito à Constituição. Cada qual no seu quadrado. Significa conter e desarmar a subterrânea irrisignação parlamentarista contra o resultado a vitória do presidencialismo no plebiscito e fazer valer o parágrafo único do artigo 1º da Constituição: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Precisamos de uma nação unida sob uma Presidência da República forte. Se sempre foi assim, mais ainda o é nos mares revoltos em que ora navegamos. O mundo não é – nem nunca foi – um parque de diversões. É palco de luta encarniçada por poder e projeção de poder para assegurar os recursos materiais necessários à sobrevivência dos povos. Nos tempos que correm, o sistema político brasileiro mostra-se cada vez mais disfuncional e mais alheio à [urdidura da Nação](#).

É perceptível que o sentimento generalizado de mal-estar com a política é resultado da fadiga do material da Nova República, que a cada dia mais se parece aos olhos do povo um arquipélago de corporações elitistas em constante conflagração para se apropriar dos recursos da nação e, se oportunidade houver, lucrar com sua entrega a nações mais poderosas. Ao que se saiba, em nenhum dos conclaves de elites que grassam aqui e acolá se planeja a emergência de uma renovada institucionalidade, que inspire ordem e conduza o país ao progresso material e espiritual que, como outros povos que já se adiantaram, precisamos e também merecemos.

Esta é uma tarefa que caberá povo realizar, com a mesma energia e clarividência como desarmou armadilha parlamentarista nos plebiscitos de 1963 e 1993. A tempo e modo. Do nosso jeito, moreno, como proclamou Darcy



Ribeiro. Para isso precisaremos de uma nação unida e de um presidente forte.

O roteiro institucional para restabelecer o poder do presidente da República passa por fazer a logística reversa das medidas que o capturaram, reformando algumas, revogando outras. Não basta isso, mas sem isso não se avança. É missão para o próximo presidente, a ser eleito em outubro. Mas, olhando para o cenário eleitoral, inevitável perguntar quem colocará o guizo no gato.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-09/a-execucao-do-orcamento-e-a-dominancia-legislativa-como-sintomas-da-crise-agonica-do-presidencialismo-de-coalizacao/>