



PRESIDENCIALISMO EM XEQUE?

IS PRESIDENTIALISM IN CHECK?

Julio Benchimol Pinto¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6024-3184>

Submissão: 02/07/2025

Aprovação: 08/07/2025

RESUMO:

Este artigo analisa a hipótese de que o sistema de governo brasileiro, embora formalmente presidencialista, tem operado na prática como um semipresidencialismo informal desde o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Contrastando os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, marcados por coalizões estáveis, com os períodos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, observa-se a emergência de um arranjo político em que o Congresso Nacional exerce papel de co-governança, especialmente por meio do controle orçamentário. A análise aborda a evolução das emendas impositivas, o orçamento secreto (RP9), a atuação do Supremo Tribunal Federal como moderador e o fortalecimento do Centrão. Conclui-se que, embora sem previsão constitucional, o Brasil vive um híbrido anômalo entre presidencialismo e semipresidencialismo, com risco de erosão da responsabilidade política e fragmentação da governabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Presidencialismo de coalizão. Semipresidencialismo. Orçamento secreto. Congresso Nacional e STF. Governabilidade.

ABSTRACT:

This article examines the hypothesis that, although Brazil is formally a presidential system, it has been functioning in practice as a form of informal semi-presidentialism since the

¹ Advogado, doutor em Sociologia pela UnB e pesquisador visitante pelas universidades de Oxford e Duke. É autor de trabalhos sobre teorias do discurso, diálogos institucionais, entre tantos outros.
E-mail: julio@benchimolpinto.com - Ark:/80372/2596/v16/016

impeachment of Dilma Rousseff in 2016. By contrasting the stable coalition governments of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva with the administrations of Michel Temer and Jair Bolsonaro, the article identifies a shift towards a political arrangement in which the National Congress assumes co-governance, especially through budget control. It analyzes the evolution of parliamentary amendments, the so-called “secret budget” (RP9), the moderating role of the Supreme Federal Court, and the strengthening of the Centão bloc. The article concludes that Brazil currently operates under an anomalous hybrid system, posing risks to political accountability and governability.

KEYWORDS: Coalition presidentialism. Semi-presidentialism. Secret budget. National Congress and Supreme Court. Governability.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil adota formalmente um sistema presidencialista desde 1989, mas eventos políticos recentes suscitam debates sobre uma possível metamorfose informal desse sistema. A partir dos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), muitos observadores apontam que o modelo vigente se aproximou de um semipresidencialismo de fato, dada a crescente influência do Congresso Nacional (Poder Legislativo) e do Supremo Tribunal Federal (Poder Judiciário) nas decisões de governo. Esse fenômeno contrasta com os governos anteriores de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando o Presidente da República exercia papel mais hegemônico dentro do arranjo conhecido como “*presidencialismo de coalizão*”. A seguir, analisamos a evolução das relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário ao longo desse período, considerando o segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016) como fase de transição. Serão examinados o papel do Centrão e das coalizões parlamentares, além do fortalecimento do Congresso e do STF como contrapesos ou co-governantes do Executivo, com exemplos concretos (emendas constitucionais, “orçamento secreto”, decisões do STF, impeachment etc.) e o respaldo de análises acadêmicas em ciência política e direito constitucional.

2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NOS GOVERNOS FHC E LULA (1995-2010)

Durante os dois mandatos de Fernando H. Cardoso (FHC) e os dois primeiros de Lula, prevaleceu o chamado presidencialismo de coalizão, termo cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches. Nesse arranjo, apesar do sistema multipartidário fragmentado, o Presidente conseguia formar coalizões estáveis no Congresso mediante distribuição de ministérios, liberação de verbas discricionárias e outras barganhas políticas para obter apoio legislativo (LUZ, 2025). O Executivo detinha controle quase absoluto sobre a execução orçamentária: ainda que parlamentares incluíssem emendas ao Orçamento, a liberação desses recursos era discricionária e sujeita à vontade do Presidente (LUZ, 2025). Esse poder conferia ao Planalto uma ferramenta central de negociação – resumida na expressão “é dando que se recebe”, atribuída a Roberto Cardoso Alves (1927-1996), um líder do centrão nos anos 1990. Consequentemente, embora o Congresso dispusesse formalmente de poderes legislativos amplos, na prática ele frequentemente atuava alinhado às prioridades do Executivo.

Os governos FHC e Lula 1-2 lograram aprovar reformas importantes (privatizações, emendas constitucionais, programas sociais) valendo-se desse mecanismo. Indicadores legislativos ilustram a força do Planalto na época: por exemplo, no primeiro mandato de Lula, cerca de 93,9% das Medidas Provisórias (MPs) editadas pelo Executivo foram aprovadas pelo Congresso, evidenciando alta taxa de cooperação legislativa (LUZ, 2025). Mesmo no segundo mandato Lula essa taxa se manteve elevada (86,3%), e no primeiro governo Dilma alcançou 82,7% (LUZ, 2025). Ou seja, até o início da década de 2010, o padrão era um Presidente forte liderando uma coalizão governista ampla, com o Congresso relativamente submisso às negociações tradicionais (cargos e verbas) – e o Judiciário mantendo-se, em geral, como árbitro jurídico, sem intervir diretamente na condução política cotidiana.

3. RUPTURA E TRANSIÇÃO: O GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

No governo Dilma Rousseff observamos tensões crescentes no presidencialismo de coalizão, a ponto de alguns autores falarem em esgotamento do modelo

(LUZ, 2025). Dilma enfrentou dificuldades maiores na relação com o Legislativo, especialmente em seu segundo mandato (2015-2016). Fatores como o desgaste político após protestos de 2013, a exposição de escândalos de corrupção (Operação Lava Jato) e a economia em crise minaram sua base congressual. A presidente viu-se às voltas com uma “rebelião parlamentar” conduzida por setores do próprio governismo e da oposição, notadamente o chamado Centrão – bloco informal de partidos médios à direita, liderado então pelo presidente da Câmara Eduardo Cunha. Cunha, eleito em 2015 contra o candidato apoiado por Dilma, passou a emparedar o Planalto, pautando votações contrárias aos interesses do governo e finalmente acolhendo o pedido de impeachment da presidente no fim de 2015.

Como reação (ou tentativa de apaziguar os congressistas), Dilma sancionou a Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução de parte das emendas individuais ao orçamento (LUZ, 2025). Essa concessão – feita “em meio ao desespero de Dilma em evitar o avanço de seu impeachment” (LUZ, 2025) – amputou o poder presidencial de segurar as emendas parlamentares, ao garantir aos deputados e senadores a liberação de até 1,2% da Receita Corrente Líquida em emendas individuais impositivas. Tratou-se de um marco importante: pela primeira vez, o Congresso garantia por lei uma fatia fixa do Orçamento anual sem depender da benevolência do Executivo. Ainda assim, tal gesto não foi suficiente para salvar Dilma. Em abril de 2016, a Câmara aprovou a abertura do processo de impeachment e, em agosto, o Senado a afastou definitivamente. O impeachment de Dilma – motivado pelas chamadas “pedaladas fiscais” – evidenciou que a perda de apoio legislativo passou a comprometer não apenas a agenda de governo, mas a própria estabilidade do mandato presidencial (LUZ, 2025). Esse episódio sinaliza uma inflexão histórica: o Legislativo mostrou força para derrubar um Presidente, algo visto somente em 1992 (Fernando Collor) no período pós-1988. Muitos analistas consideram o governo Dilma como um momento de transição, em que o desequilíbrio na relação Executivo–Legislativo se acentuou, abrindo caminho para mudanças institucionais nos anos seguintes.

4. GOVERNO TEMER E BOLSONARO: SEMIPRESIDENCIALISMO DE FATO?

Com Michel Temer assumindo a presidência em 2016, iniciou-se um arranjo político diferente, caracterizado por alguns como “parlamentarismo branco” ou

semipresidencialismo informal (LUZ, 2025). Temer era do MDB (partido do Centrão) e somente chegou ao poder graças à articulação parlamentar que afastou Dilma. Embora formalmente Presidente, ele atuou mais como um “primeiro-ministro” dependente do Parlamento, sendo ele próprio um experiente e habilidoso articulador político. Seu governo distribuiu fartamente ministérios e emendas para manter o apoio dos deputados – afinal, Temer enfrentou duas denúncias criminais em 2017 que só não prosperaram porque a Câmara dos Deputados barrou seu processamento, num claro exemplo de salvaguarda oferecida pelo Centrão. Em contrapartida, o Congresso avançou suas posições. Em 2017, por exemplo, líderes congressistas praticamente impuseram a Emenda do Teto de Gastos (EC 95) e outras pautas de ajuste fiscal, com Temer tendo pouco espaço para divergir dada sua fragilidade política.

No campo orçamentário, o período Temer consolidou a tendência iniciada com Dilma: o Orçamento impositivo foi ampliado. Em 2019, já sob Bolsonaro mas com amplo apoio multipartidário, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 100/2019, que tornou obrigatória também a execução das emendas de bancada estaduais (as emendas coletivas), até 1% da RCL (LUZ, 2025). Nesse mesmo ano, o Congresso aprovou mudanças na LDO/LOA que fortaleceram as emendas de comissão e as emendas do relator-geral do orçamento (identificadas como RP9). Essa última inovação – as emendas RP9 – ficou conhecida posteriormente como “orçamento secreto”. Em 2020, sob a gestão Bolsonaro, o relator Domingos Neto direcionou cerca de R\$ 30 bilhões em verbas via RP9, distribuindo recursos a parlamentares sem transparência na autoria das solicitações. O efeito colateral foi o fortalecimento sem precedentes das cúpulas do Congresso (presidentes da Câmara e do Senado), que passaram a controlar a chave de distribuição dessas verbas extras (LUZ, 2025).

Jair Bolsonaro, por sua vez, foi eleito em 2018 com discurso antissistema, prometendo governar sem o “toma lá dá cá” dos partidos. Nos primeiros dois anos, tentou manter-se apartado das barganhas tradicionais, mas o resultado foi um isolamento político: suas iniciativas legislativas emperraram e ele acumulou derrotas no Congresso. Em 2020, pressionado por dezenas de pedidos de impeachment e investigações, Bolsonaro promoveu uma guinada e se aliou ao Centrão, entregando posições chave (ministérios, estatais) a partidos como PP, PL e Republicanos. Em troca, conquistou proteção política – por exemplo, o presidente da Câmara Arthur Lira (PP-AL), aliado de Bolsonaro a partir de 2021, simplesmente engavetou todos os pedidos de impeachment contra ele. Contudo, o preço dessa aliança foi ceder parcelas consideráveis de poder ao Legislativo. O orçamento federal de 2021

e 2022 foi marcado pelo recorde de verbas direcionadas via “orçamento secreto” a redutos de parlamentares governistas, em detrimento de programas prioritários nacionais. Em suma, durante o governo Bolsonaro o Congresso atuou quase como um “co-governante”: controlando praticamente o orçamento sem ter, entretanto, responsabilidade administrativa direta (TEMER, 2025).

Do ponto de vista da dinâmica institucional, esse arranjo lembra traços de um semipresidencialismo: o presidente compartilha o poder de fato com líderes do Legislativo (como se estes fossem um premiê coletivo). Não há, evidentemente, uma figura formal de primeiro-ministro no Brasil, mas na prática o Presidente da Câmara dos Deputados tornou-se um ator quase equivalente a um chefe de governo. Críticos chamam essa situação de “*parlamentarismo informal*”, mas apontam que ela ocorreu à revelia da Constituição e das normas vigentes (ABRANCHES, 2025). Sérgio Abranches, por exemplo, argumenta que o que há hoje é “um presidencialismo de coalizão sem coalizão majoritária de governo”, isto é, um presidente isolado, com base minoritária, e um orçamento em grande parte capturado pelo Parlamento, sem que se tenha construído uma fórmula institucional estável (ABRANCHES, 2025). Para ele, chamar isso de semipresidencialismo é impreciso: “*O que o deputado chama de semipresidencialismo é a usurpação do poder executivo do presidente na execução orçamentária*”, observa Abranches, diferenciando o fenômeno atual do conceito clássico de semipresidencialismo (que envolve presidente e primeiro-ministro compartilhando o Executivo, com este último necessitando de apoio do parlamento). Em outros termos, a governança brasileira pós-2016 tende a um compartilhamento informal do poder – *de facto* e não *de jure* – entre Executivo e Legislativo (LUZ, 2025).

5. MECANISMOS DO FORTALECIMENTO DO CONGRESSO: EMENDAS IMPOSITIVAS E ORÇAMENTO SECRETO

Os governos Temer e Bolsonaro assistiram, portanto, a um salto de poder do Congresso Nacional, especialmente sobre o Orçamento público. Como vimos, duas emendas constitucionais (EC 86/2015 e EC 100/2019) instauraram o Orçamento impositivo, garantindo que tanto as emendas individuais quanto as de bancada tivessem execução obrigatória (LUZ, 2025). Com isso, diminuiu-se drasticamente a capacidade do Presidente contingenciar verbas para forçar apoio político. Além disso, a partir de 2020, o expediente das emendas de relator

(RP9) permitiu destinar somas bilionárias a projetos indicados por parlamentares, sem identificação pública do autor – daí o termo “secreto”. Entre 2020 e 2021, cerca de R\$ 30 bilhões foram executados sob esse formato nebuloso (LUZ, 2025), fortalecendo o poder de barganha dos congressistas. Reportagens revelaram casos de uso desses recursos para atender redutos eleitorais de líderes do Centrão, muitas vezes com suspeitas de desvios e corrupção. Por exemplo, investigações apontaram verbas do orçamento secreto financiando tratores superfaturados e outros gastos questionáveis em bases eleitorais de aliados do governo Bolsonaro.

Esse processo elevou a participação direta do Legislativo na alocação do dinheiro discricionário (não obrigatório) da União de menos de 5% em 2014 para cerca de 25% em 2024 (LUZ, 2025). Considerando que aproximadamente 90% do orçamento federal é composto de despesas obrigatórias (previdência, pessoal, transferências legais etc.), os parlamentares passaram a dominar cerca de um quarto de todo o montante que o Executivo antes manejava livremente (LUZ, 2025). Em consequência, a capacidade do governo federal de iniciar políticas públicas, investir e implementar programas ficou seriamente limitada sem o aval ou cooperação do Congresso. De fato, parlamentares passaram a conseguir verbas para suas bases eleitorais sem necessariamente votar com o governo – invertendo a lógica tradicional do presidencialismo de coalizão, na qual verbas e cargos eram trocados por votos fiéis (LUZ, 2025). Como resumiu Leonardo Luz, “os parlamentares nunca estiveram tão empoderados e independentes dos favores da presidência da República” (LUZ, 2025). Esse fenômeno estrutural independe de quem seja o presidente de plantão e sugere que o Brasil caminha para uma espécie de “semipresidencialismo informal”, no qual o presidente compartilha de fato – embora não de direito – o poder com o Congresso (LUZ, 2025).

Por outro lado, tal rearranjo trouxe distorções e reação da sociedade e de outras instituições. A falta de transparência do orçamento secreto motivou ações no Supremo Tribunal Federal e pressão da opinião pública. Em dezembro de 2022, o STF julgou inconstitucional a execução sigilosa das emendas de relator (RP9), determinando maior publicidade e equidade na distribuição dessas verbas. Parlamentares então buscaram driblar a decisão, recorrendo às chamadas “emendas PIX” – transferências especiais criadas pela EC 105/2019, que permitem enviar dinheiro federal diretamente a estados e municípios indicados pelo congressista, sem passar por convênios ou fiscalização federal. Segundo a então ministra Rosa Weber, essas emendas PIX são “*um verdadeiro cheque em branco*” nas mãos dos políticos locais, expondo recursos públicos à manipulação política. Em suma, o Congresso

ampliou seu poder orçamentário usando de criatividade legislativa e até *brechas* para contornar obstáculos, consolidando um modelo de “parlamentarismo orçamentário”, no dizer de alguns críticos.

6. FORTALECIMENTO DO STF E JUDICIALIZAÇÃO COMO CONTRAPESO

Paralelamente à ascensão do Congresso, o Poder Judiciário, em especial o STF, também ganhou proeminência no equilíbrio entre os Poderes. Diversos episódios indicam um ativismo judicial maior e um protagonismo do Supremo como guardião da Constituição em situações de crise. Durante os governos Temer e, sobretudo, Bolsonaro, o STF interveio em questões sensíveis: validou investigações contra corrupção sistêmica (Mensalão, Lava Jato), manteve a estabilidade institucional ao barrar medidas consideradas abusivas do Executivo e garantiu direitos fundamentais ante omissões governamentais. Por exemplo, em 2020, no contexto da pandemia de Covid-19, o STF decidiu que estados e municípios tinham competência para adotar medidas sanitárias independentes, contrariando a posição centralizadora do Presidente – decisão vista como freio a possíveis arbitrariedades do Executivo. Ainda sob Bolsonaro, ministros do Supremo (notavelmente Alexandre de Moraes) abriram inquéritos para apurar ameaças às instituições democráticas, diante de ataques coordenados nas redes e até tentativas de subversão da ordem (caso das manifestações antidemocráticas e, posteriormente, dos atos golpistas de 8 de janeiro de 2023). Tais iniciativas mostraram um STF combativo, disposto a coibir investidas autoritárias e a suprir lacunas deixadas pelos outros poderes – postura elogiada por uns como defesa da democracia, mas criticada por outros como “excesso de ativismo” ou “supremocracia” (termo usado por Oscar Vilhena Vieira para descrever um Supremo hiperfortalecido).

O apogeu desse papel moderador ocorreu na questão orçamentária. Em agosto de 2024, diante do impasse entre governo Lula e Congresso quanto ao controle das emendas impositivas, o STF convocou uma mesa de diálogo institucional, resultando num acordo histórico. Segundo relato de Walfrido Warde e outros, esse acordo “*pode dar cabo às emendas impositivas no seu sentido atual, que as caracteriza pelo poder do Parlamento de dispor de parte significativa do orçamento da União, sem qualquer chance de oposição pelo Presidente*” (WARDE et al, 2024). Pelos termos pactuados, as emendas parlamentares passariam a se submeter a critérios técnicos, de transparência e ao crivo do Executivo, em vez

de constituírem ordens autônomas de gasto impostas unilateralmente pelo Legislativo (WARDE at al, 2024). O próprio STF havia concedido liminar (ADI 7697) reconhecendo que a “impositividade absoluta” das emendas – vigente desde 2015 – comprometia a harmonia entre os poderes e violava o princípio da separação funcional (art. 2º da CF) (WARDE at al, 2024). Em outras palavras, o Supremo assumiu o papel de árbitro para reequilibrar o modelo, libertando o Executivo da posição de “refém” do Legislativo no orçamento (WARDE at al, 2024). Essa atuação do STF reforça a ideia de que, se o Brasil enveredou para um semipresidencialismo de fato, foi um semipresidencialismo *sui generis*, com a Suprema Corte agindo como uma espécie de poder moderador informal – expressão que, curiosamente, alguns ministros do STF têm usado para descrever sua missão em tempos de crise institucional.

Contudo, tal fortalecimento do Judiciário não vem isento de controvérsias. Parlamentares e juristas mais conservadores acusam o STF de extrapolar seu papel ao interferir em prerrogativas do Executivo e do Legislativo, politizando a justiça. Debates sobre “*ativismo judicial*” versus “*garantismo institucional*” se tornaram acalorados. Ainda assim, do ponto de vista do equilíbrio entre poderes, a atuação firme do Supremo nos últimos anos serviu de contrapeso às investidas do Executivo (sobretudo durante o governo Bolsonaro, de tendência concentradora) e também como freio a possíveis abusos do próprio Legislativo (como no caso das emendas secretas).

7. VISÕES ESPECIALIZADAS: CRISE DO MODELO OU NOVO ARRANJO?

A transformação das regras do jogo político no Brasil recente tem sido tema de intensa análise por parte de cientistas políticos e juristas. Há diferentes interpretações sobre se vivemos o fim do presidencialismo de coalizão tradicional e a emergência de um semipresidencialismo de fato, ou se estamos diante de uma crise conjuntural passível de correção dentro do modelo atual.

Para Beatriz Rey, pesquisadora da USP e Fundação POPVOX, é precipitado decretar a “morte” do presidencialismo de coalizão (REY, 2025). Ela argumenta que o que fracassou foi a implementação recente do modelo, não o modelo em si (REY, 2025). Em coluna publicada em 2025, Rey identifica falhas na articulação política do governo Lula (3º mandato) como responsáveis pela sensação de ingovernabilidade, e não uma obsolescência

intrínseca do sistema (REY, 2025). Segundo a autora, ainda há margem para o Executivo reconfigurar sua coalizão e se adaptar ao Congresso fortalecido – por exemplo, distribuindo poder de forma mais equilibrada entre os partidos aliados (diminuindo a concentração no PT) e adotando postura mais proativa no processo legislativo (REY, 2025). Em suma, Rey defende que o presidencialismo de coalizão pode ser revigorado com ajustes institucionais, sem necessidade de mudar formalmente o sistema de governo.

Já outros analistas sustentam que houve uma mudança estrutural, aproximando o Brasil de um semipresidencialismo informal. O Leonardo Luz observa que o fenômeno é “estrutural e independente de quem vencer as próximas eleições”, indicando ser difícil reverter as recentes “conquistas” do Congresso (LUZ, 2025). Ele ressalta que o Executivo se tornou dependente de arranjos com parlamentares para implementar programas, o que sugere um compartilhamento de fato do poder governamental (LUZ, 2025). Essa visão é corroborada por líderes políticos como o ex-presidente Michel Temer, que inclusive passou a defender abertamente a adoção de um semipresidencialismo de direito no país. Temer argumenta que, dado que o Congresso *“controla praticamente o orçamento e não tem nenhuma responsabilidade executiva”*, seria mais saudável dividir formalmente o poder, instituindo um primeiro-ministro aprovado pelo Parlamento (TEMER, 2025). Ele sugere que, se os parlamentares já distribuem grande parte das verbas, devem também assumir responsabilidade pela “governabilidade interna do país” – ideia que embasa sua proposta de transição para o semipresidencialismo após 2030 (TEMER, 2025). Importa notar que a PEC do Semipresidencialismo (PEC 2/2025) começou a tramitar na Câmara dos Deputados com apoio de figuras como o presidente da Casa em 2025, Hugo Motta (TEMER, 2025). Ou seja, o debate deixou de ser apenas teórico e passou ao campo das propostas concretas de reforma.

Por outro lado, Sérgio Abranches – formulador do conceito de presidencialismo de coalizão – alerta para não confundirmos os termos. Ele reconhece a “crise de governança” atual, com um presidente minoritário e um orçamento paralelo dilapidando a capacidade de governo (ABRANCHES, 2025). No entanto, Abranches sustenta que a solução não virá simplesmente de rotular o sistema como semipresidencialista, muito menos de práticas oportunistas como o orçamento secreto. Para ele, qualquer sistema (presidencialismo, semipresidencialismo ou parlamentarismo) requer, em um quadro multipartidário, a formação de coalizões programáticas estáveis que sustentem o governo (ABRANCHES, 2025). Sem maioria governista coesa, não há boa governança – seja o chefe de governo um presidente ou um primeiro-ministro. Em outras palavras, o déficit atual de governabilidade decorre menos

do modelo constitucional e mais da fragmentação partidária e do comportamento dos partidos brasileiros, que atuam de forma pragmática e não programática. Assim, Abranches critica a ideia de que o semipresidencialismo, por si só, resolveria o problema: é preciso antes enfrentar a cultura do *toma lá dá cá* e reforçar a responsabilidade programática dos partidos (ABRANCHES, 2025).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o sistema de governo brasileiro permaneceu presidencialista de direito, mas na prática passou por uma reconfiguração substancial a partir de 2015-2016. Nos governos Temer e Bolsonaro, em contraste com os períodos FHC e Lula, o país vivenciou algo próximo a um co-regime: o Presidente viu-se obrigado a dividir o poder com um Congresso fortalecido e mais autônomo, ao mesmo tempo em que o Judiciário assumiu papel ativo de contrapeso. Essa dinâmica levou muitos a enxergarem um semipresidencialismo de fato, no qual as rédeas do Executivo são compartilhadas informalmente. Exemplos concretos corroboram essa leitura: Dilma Rousseff caiu por decisão congressional (impeachment); Temer e Bolsonaro só concluíram seus mandatos graças a acordos frágeis com o Centrão (inclusive para barrar impeachments ou denúncias); o Congresso conquistou fatias crescentes do Orçamento da União (via EC 86, EC 100, emendas RP9), condicionando a agenda do Executivo; e o STF interveio reiteradamente – seja derrubando o orçamento secreto, seja moderando conflitos – influenciando os rumos das políticas.

Há, no entanto, nuances importantes. Esse arranjo emergente não é exatamente um semipresidencialismo nos moldes clássicos (como o de França ou Portugal), pois carece de previsibilidade e mecanismos formais de coordenação. Em vez de um primeiro-ministro responsável perante o Parlamento, temos um Presidente enfraquecido e uma liderança parlamentar (ex.: o presidente da Câmara) exercendo poder extraoficial, sem as amarras da responsabilização executiva direta. Trata-se, portanto, de um híbrido anômalo, fruto das circunstâncias políticas específicas do Brasil pós-2014. Alguns consideram que vivemos a erosão do presidencialismo de coalizão e que uma reforma profunda – quem sabe a adoção formal do semipresidencialismo – seria necessária para sanar a disfuncionalidade. Outros creem que é possível recalibrar o atual sistema, fortalecendo instituições de controle, aprimorando a relação programática entre Executivo e partidos e aumentando a transparência

e coordenação orçamentária, devolvendo assim ao Presidente capacidade de governar sem abrir mão dos freios e contrapesos democráticos.

Em termos de teoria política e constitucional, o caso brasileiro recente enriquece o debate sobre formas de governo híbridas. Ele demonstra que, mesmo sem mudança na letra da Constituição, a prática institucional pode se desviar do desenho original quando pressionada por crises e pela ação estratégica dos atores políticos. O perigo está em cristalizar um modelo informal pouco accountable, em que o Parlamento manda sem governar de fato, e o Presidente governa sem mandar – enfraquecendo a clareza de responsabilidades perante o eleitorado. O desafio colocado para o futuro próximo é restaurar um equilíbrio funcional entre os Poderes: que o Congresso exerça seu fortalecimento com responsabilidade, que o Executivo reconquiste capacidade de coordenação legítima, e que o Judiciário atue como garante da Constituição, sem substituir indevidamente os atores políticos. Somente assim o Brasil poderá evitar o pior dos mundos – a paralisia decisória e o balcão de negócios permanente – e avançar para um arranjo estável, seja ele um presidencialismo de coalizão renovado ou um semipresidencialismo adotado às claras via reforma constitucional. Como bem sintetizou Leonardo Luz, a “nova relação” entre Executivo e Legislativo precisará ser equilibrada com responsabilidade fiscal, eficiência administrativa e transparência, sob pena de o país ficar ingovernável (LUZ, 2025). Em última análise, mais importante do que o rótulo do sistema de governo é assegurar que os freios e contrapesos funcionem em benefício da democracia e da boa governança – objetivo que permanece em construção no Brasil contemporâneo.

9. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas parlamentares individuais. **Diário Oficial da União**, 18 mar. 2015.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada impositivas. **Diário Oficial da União**, 27 jun. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019*. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar as transferências especiais de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios, sem necessidade de convênios. **Diário Oficial da União**, 13 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7697*. Medida cautelar deferida em 8 ago. 2024 (referendada pelo Plenário em 16 ago. 2024).

ABRANCHES, Sérgio. *A política dos vocábulos contra os conceitos: presidencialismo de coalizão e semipresidencialismo*. Blog do Sérgio Abranches, 10 fev. 2025.

LUZ, Leonardo. *Do toma lá dá cá ao Pix: como o Legislativo se libertou do Planalto*. N3 News, 29 maio 2025.

REY, Beatriz. *A morte precoce do presidencialismo de coalizão*. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 maio 2025.

TEMER, Michel. *Temer defende semipresidencialismo no Brasil a partir de 2030*. Brasília: **Poder360**, 10 fev. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. **Revista Direito GV**, v. 4, p. 441-463, 2008.

WARDE, Walfrido; VALIM, Rafael; SIMÃO, Valdir; SERRANO, Pedro. *Decisão do STF é o fim das emendas impositivas; o refém foi liberto*. São Paulo: UOL, 20 ago. 2024.

All Rights Reserved © Polifonia - Revista Internacional da Academia Paulista de Direito

ISSN da versão impressa: 2236-5796

ISSN da versão digital: 2596-111X

academiapaulistaeditorial@gmail.com/diretoria@apd.org.br

www.apd.org.br



This work is licensed under a [Creative Commons License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)