ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Almeida, Acir

Working Paper

Revertendo a delegação: O crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional

Texto para Discussão, No. 3163

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Almeida, Acir (2025) : Revertendo a delegação: O crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional, Texto para Discussão, No. 3163, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, https://doi.org/10.38116/td3163-port

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/331454

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3163

REVERTENDO A DELEGAÇÃO: O CRESCENTE PROTAGONISMO LEGISLATIVO DO CONGRESSO NACIONAL

ACIR ALMEIDA

ipea 60

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3163

Rio de Janeiro, setembro de 2025

REVERTENDO A DELEGAÇÃO: O CRESCENTE PROTAGONISMO LEGISLATIVO DO CONGRESSO NACIONAL[1]

ACIR ALMEIDA[2]

1. O autor agradece as críticas e sugestões de Bhreno Vieira, Felix Lopez, Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, Diego Correa e de participantes do seminário interno da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea), realizado em 11 de junho de 2025. Eventuais erros ou omissões remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: acir.almeida@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais
KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Almeida, Acir
Revertendo a delegação : o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional / Acir Almeida. – Rio de Janeiro: Ipea, 2025.
56 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3163).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Relações Executivo-Legislativo. 2. Produção Legislativa. 3. Dominância Legislativa. 4. Delegação. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 328

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:
ALMEIDA, Acir. **Revertendo a delegação**: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2025. 56 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3163). DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3163-port

JEL: D72.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 6

2 UMA AVALIAÇÃO DO PROTAGONISMO LEGISLATIVO..... 7

3 EXPLICANDO O PROTAGONISMO DO CONGRESSO 16

3.1 Uma questão em aberto.....16

3.2 Fundamentos teóricos.....18

3.3 Aplicação ao caso brasileiro.....21

4 TESTE DAS HIPÓTESES..... 23

4.1 Variáveis e dados.....23

4.2 Métodos de estimação.....29

4.3 Resultados.....31

4.4 Discussão.....35

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 36

REFERÊNCIAS..... 37

APÊNDICE A..... 46

APÊNDICE B..... 51

APÊNDICE C..... 55

SINOPSE

Este estudo investiga a transformação do presidencialismo brasileiro a partir do crescente protagonismo do Congresso Nacional na produção de leis. Mostra que o Legislativo não apenas ampliou sua produção, mas também passou a ocupar espaço em áreas centrais das políticas públicas, historicamente dominadas pelo Executivo. A explicação proposta recorre a teorias de delegação e organização legislativa, enfatizando as escolhas estratégicas dos parlamentares entre iniciar leis ou delegar essa tarefa ao presidente. Com base em dados originais sobre a produção legislativa anual entre 1989 e 2022, o estudo apresenta evidências de que o declínio da dominância presidencial está associado à perda de centralidade da representação localista, à menor polarização entre maiorias de governo e oposição (2003-2014) e ao aumento da distância ideológica entre o presidente e o legislador mediano (a partir de 2015).

Palavras-chave: relações Executivo-Legislativo; produção legislativa; dominância legislativa; delegação.

ABSTRACT

This study investigates the transformation of Brazilian presidentialism through the growing protagonism of Congress in lawmaking. It shows that the Legislature not only expanded its output but also moved into central areas of public policy, historically dominated by the Executive. The proposed explanation draws on theories of delegation and legislative organization, emphasizing lawmakers' strategic choices between initiating laws or delegating this task to the president. Based on original data on annual legislative production between 1989 and 2022, the study presents evidence that the decline of presidential dominance is associated with the waning centrality of localist representation, reduced polarization between government majorities and opposition (2003-2014), and the growing ideological distance between the president and the median legislator (from 2015 onward).

Keywords: Executive-Legislative relations; lawmaking; legislative dominance; delegation.

1 INTRODUÇÃO

Na última década, o Congresso Nacional passou a exercer protagonismo legislativo inédito em sua trajetória desde a redemocratização. Até meados dos anos 2000, o Executivo era amplamente reconhecido como o "principal legislador de fato", responsável pela iniciativa de cerca de 83% das leis aprovadas (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 186). Desde então, esse padrão começou a se modificar e, a partir de 2015, a mudança se intensificou, até que, em 2024, a inversão se completou: 83% das leis promulgadas tiveram início no Congresso (Almeida, 2014, 2020; Dias, 2024).

Essa mudança coloca em xeque as principais interpretações do presidencialismo brasileiro, que atribuem ao presidente da República um papel central na iniciativa de leis e no controle da agenda legislativa (Palermo, 2000; Power, 2010). Como se discutirá ao longo deste estudo, nem os recursos institucionais do presidente nem a forma como ele os utiliza parecem fornecer uma explicação convincente para as transformações legislativas.

Este trabalho propõe uma explicação alternativa do crescente protagonismo do Congresso na produção de leis, com foco no conceito de dominância, definida como a proporção de leis de iniciativa de um determinado ator institucional – no caso, o presidente ou o Congresso – no total de leis promulgadas. Embora essa medida não capture a dimensão substantiva das leis (isto é, o grau de alinhamento do conteúdo das leis às preferências dos atores), parte-se da premissa de que essas dimensões tendem a estar diretamente relacionadas.

O argumento central, fundamentado em teorias de delegação e de organização legislativa, é que o grau de dominância presidencial reflete escolhas do próprio Congresso sobre como organizar a produção de leis – em especial, sobre o quanto de iniciativa e de controle da agenda delegar ao presidente. Diferentemente da literatura que já explorou essa perspectiva na análise do caso brasileiro (Amorim Neto e Tafner, 2002; Figueiredo e Limongi, 2003; Reich, 2002), este estudo inova ao especificar como a delegação é condicionada pelas preferências parlamentares em distintos contextos e ao tratar os poderes de agenda do presidente como endógenos e sujeitos a alterações informais ao longo do tempo.

A parte empírica do estudo divide-se em duas etapas complementares. A primeira, que antecede a discussão teórica, consiste em uma análise descritiva da evolução da participação das leis de iniciativa parlamentar na produção normativa entre 1985 e 2024. Os resultados indicam que o protagonismo do Congresso se estende tanto a leis

de função programática quanto regulatória – ambas supostamente mais relevantes – e está disseminado entre grandes áreas de política pública, incluindo aquelas historicamente associadas à agenda do Executivo, como a econômica.

A segunda etapa consiste em testes correlacionais das hipóteses derivadas da explicação proposta. Estimam-se modelos de regressão *logit* fracional e gama, respectivamente da dominância presidencial e do volume da produção legislativa, com base em dados anuais de 1989 a 2022. Os resultados sugerem que o crescimento do protagonismo do Congresso está associado a três fatores: i) o (suposto) enfraquecimento progressivo da representação de interesses locais, que teria aumentado o incentivo parlamentar à iniciativa de leis; ii) o menor grau de polarização entre as maiorias de governo e a oposição no período 2003-2014, que teria reduzido a disposição de delegar ao presidente o controle da agenda; e iii) o aumento da distância ideológica entre o presidente e o legislador mediano a partir de 2015, que teria desestimulado a delegação da iniciativa de leis.

Todavia, esses achados devem ser interpretados com cautela, uma vez que ainda é necessário validar parte dos dados utilizados e verificar a robustez dos resultados estatísticos. Essas limitações metodológicas são discutidas explicitamente ao longo do estudo. Ainda assim, os achados apontam padrões consistentes que contribuem para enriquecer o debate acadêmico e político sobre o papel do Congresso e as transformações do presidencialismo brasileiro.

O artigo prossegue da seguinte forma. A próxima seção descreve e avalia o protagonismo legislativo do Congresso ao longo da Nova República. A terceira seção discute as lacunas das interpretações existentes, apresenta os fundamentos teóricos da explicação proposta e avalia sua aplicação ao caso brasileiro. A quarta seção detalha os dados, as variáveis e os métodos utilizados nos testes das hipóteses, e discute os resultados empíricos. A última seção conclui, destacando as potenciais contribuições do estudo.

2 UMA AVALIAÇÃO DO PROTAGONISMO LEGISLATIVO

O primeiro passo da análise consiste em contabilizar as leis federais produzidas a partir de 15 de março de 1985, marco inicial da Nova República. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) define como lei as seguintes espécies normativas: emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, lei delegada, medida provisória, decreto legislativo e resolução (Brasil, 1988, art. 59). Essa lista se aplica inclusive ao período anterior à

sua promulgação, mas com uma diferença: no lugar da medida provisória, existia o decreto-lei (Brasil, 1969, art. 46-V). Ambos possuem campo de atuação equivalente ao da lei ordinária, mas se distinguem por serem de uso privativo do presidente da República, terem força imediata de lei e seguirem processos de deliberação abreviados (Brasil, 1969, art. 55, 1982, 1988, art. 62, 2001).

Decreto legislativo e resolução, por sua vez, são de uso privativo do Legislativo e possuem campos de atuação muito restritos. O primeiro é voltado ao controle e fiscalização do Executivo, além de regulamentar os efeitos jurídicos das medidas provisórias antes da sua conversão em lei; o segundo destina-se, sobretudo, à gestão e regulação interna do parlamento (Brasil, 1988, arts. 49, 51 e 52, e parágrafo único do art. 62). Por sua baixa aplicabilidade à criação ou modificação de políticas públicas, ambos são geralmente excluídos das análises de produção legislativa – opção também adotada neste estudo.[1] Exclui-se igualmente a lei delegada, não por razões conceituais, mas práticas: desde 1985, apenas duas foram promulgadas.

Oficialmente, entre 15 de março de 1985 e 31 de dezembro de 2024, foram promulgadas 8.267 leis. Entretanto, práticas heterodoxas, sobretudo no processo legislativo das medidas provisórias – analisadas por Amorim Neto e Tafner (2002), Cabral (2014) e Rezende (2004) –, geraram um volume expressivo de normas não registradas formalmente, mas que, para os fins deste estudo, devem ser contabilizadas. Foram identificadas 1.204 leis "extraoficiais", das quais 98,5% tiveram origem no Executivo. A maioria consiste em reedições de medidas provisórias que modificaram o conteúdo da versão anterior (55,8%) ou em matérias extras incluídas na lei, que são estranhas ao assunto principal (36,5%). O apêndice A detalha os critérios e procedimentos de identificação dessas leis, assim como as justificativas para inclusão na análise.

Somando-se leis oficiais e extraoficiais, chega-se a um total de 9.471 normas federais produzidas nos primeiros quarenta anos da Nova República. A tabela A.1, no apêndice A, apresenta sua distribuição por espécie normativa, *status* (oficial ou não) e origem institucional. O Congresso domina a produção de emendas constitucionais (80%) e de leis complementares (69%), enquanto o Executivo concentra a produção de leis ordinárias, que representam a maior parte do total. No agregado, cerca de dois terços das leis (66,4%) tiveram origem na Presidência da República e pouco menos de um terço (29,3%), no Congresso.

1. Sobre a produção de decretos legislativos e resoluções, ver Amaral (2018, cap. 3).

A predominância da iniciativa presidencial deve-se, em grande medida, às prerrogativas exclusivas do Executivo em matérias de administração interna e orçamento, que exigem produção contínua de atos normativos (Brasil, 1988, art. 61). Como destacam estudos anteriores, grande parte dessas leis é de natureza técnica e função essencialmente gerencial, o que as torna pouco relevantes em termos substantivos e políticos, embora juridicamente indispensáveis (Gomes, 2012, p. 938-939; Santos, 2010, p. 36). Esse traço impõe um desafio à avaliação do protagonismo legislativo, pois tende a inflar artificialmente a produção de origem presidencial (Almeida, 2014). Situação análoga ocorre com as leis de caráter simbólico, numerosas no Congresso, mas pouco frequentes no Executivo, que podem superestimar o protagonismo parlamentar (Carneiro, 2009; Epitácio e Resende, 2020).

Tendo isso em vista, este estudo adota uma tipologia funcional que classifica as leis em quatro categorias: autorizativas, orçamentárias, regulatórias e simbólicas. As autorizativas, inspiradas nos *authorization acts* do Congresso norte-americano, têm como função principal autorizar ações específicas do setor público. Elas se dividem em dois subconjuntos: i) leis de gestão, voltadas a medidas administrativas rotineiras – como criação ou modificação de órgãos, cargos e carreiras, redefinição de competências, prorrogação de contratos, movimentação de servidores, revisão de remunerações e gestão de recursos patrimoniais e financeiros; e ii) leis programáticas, relacionadas à formulação ou implementação de políticas públicas, incluindo a criação ou alteração de ministérios e secretarias, mudanças na execução de serviços públicos e concessão de benefícios fiscais ou financeiros.

As leis orçamentárias tratam exclusivamente da alocação de recursos públicos. Elas compreendem três instrumentos de elaboração periódica e obrigatória: o Plano Plurianual (PPA) – de vigência quadrienal –, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas de periodicidade anual. A esse núcleo somam-se as leis de abertura de créditos adicionais, que realizam ajustes de dotações no decorrer do ano. Também aqui se distingue entre i) leis de gestão (abertura de créditos, de natureza gerencial) e ii) leis programáticas (PPA, LDO, LOA e alterações correlatas).

As leis regulatórias, por sua vez, têm como principal função disciplinar atividades e condutas de agentes privados ou públicos, estabelecendo direitos e obrigações, definindo procedimentos específicos ou fixando diretrizes gerais de atuação.

Por fim, as leis simbólicas priorizam a expressão de valores, a afirmação de identidades e o reconhecimento de contribuições individuais ou coletivas, em detrimento

da produção de efeitos jurídicos concretos e da regulação direta de comportamentos. Incluem, por exemplo, a criação de datas comemorativas, campanhas de conscientização e homenagens públicas.

A tabela 1 apresenta a distribuição das leis federais por função – incluindo uma categoria residual denominada "outras" – e por origem institucional, assim como as respectivas porcentagens em relação ao total de cada origem. Os dados confirmam a forte assimetria entre Executivo e Legislativo na iniciativa das leis de gestão e das leis simbólicas, geralmente consideradas de baixa relevância substantiva e política. No caso das leis iniciadas na Presidência, as de gestão (autorizativas e orçamentárias) representam metade do total (11,0% + 39,7% = 50,7%), enquanto no Congresso esse tipo de lei é insignificante (apenas 0,7% do total). O padrão oposto se observa para as leis simbólicas: elas somam 30,6% da produção congressual, mas são insignificantes na presidencial (apenas 0,4%). Somados, esses dois subconjuntos de leis – caracterizados por baixa relevância e alta assimetria de origem – respondem por 45,2% da produção legislativa total.

TABELA 1
Produção legislativa federal, por função e origem (1985-2024)

Função	Origem			Total
	Presidência da República	Congresso Nacional	Outros[1]	
Autorizativa	2.101 (33,3%)	466 (16,8%)	391 (96,5%)	**2.958 (31,2%)**
De gestão	637 (11,0%)	19 (0,7%)	259 (63,9%)	**915 (9,6%)**
Programática	1.464 (22,3%)	447 (16,1%)	132 (32,6%)	**2.043 (21,6%)**
Orçamentária	2.724 (43,3%)	–	–	**2.724 (28,8%)**
De gestão	2.497 (39,7%)	–	–	**2.497 (26,4%)**
Programática	227 (3,6%)	–	–	**227 (2,4%)**
Regulatória	1.438 (22,9%)	1.456 (52,5%)	14 (3,5%)	**2.908 (30,7%)**
Simbólica	23 (0,4%)	847 (30,6%)	0 (0,0)	**870 (9,2%)**
Outras[2]	8 (0,1%)	3 (0,1%)	0 (0,0)	**11 (0,1%)**
Total	**6.294 (100%)**	**2.772 (100%)**	**405 (100%)**	**9.471 (100%)**

Elaboração do autor.
Notas: [1] Tribunais, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.
[2] Leis que apenas revogam dispositivos ou realizam alterações de técnica legislativa.
Obs.: 1. Leis promulgadas a partir de 15 de março de 1985.
2. Entre parênteses, as porcentagens relativas ao total da coluna.

A parcela remanescente da produção concentra-se nas leis autorizativas programáticas (21,6%) e nas regulatórias (30,7%), ambas associadas a funções de maior relevância substantiva ou política. A maioria das leis autorizativas programáticas teve origem na Presidência, o que é compatível com a competência privativa do Executivo para implementar políticas públicas. Chama a atenção, contudo, a expressiva participação congressual, responsável por pouco mais de um quinto dessas leis.[2] No caso das leis regulatórias, observa-se um equilíbrio notável: a Presidência e o Congresso aparecem como fontes equivalentes, revelando uma esfera de produção normativa em que ambos os poderes compartilham protagonismo, quando se considera todo o período 1985-2024.

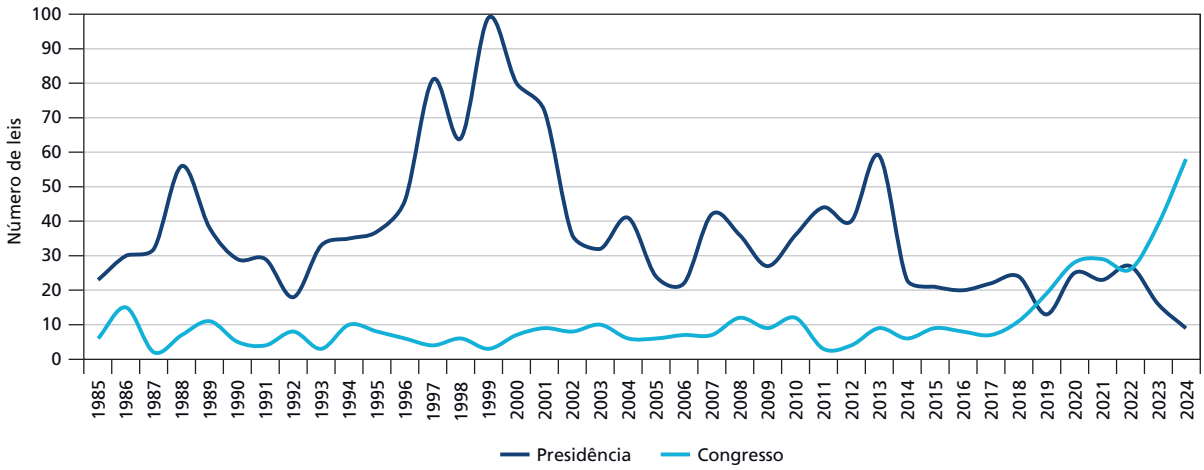
A partir deste ponto, a análise se concentra nas leis autorizativas programáticas e nas leis regulatórias originadas na Presidência ou no Congresso. Excluem-se as leis de gestão (autorizativas e orçamentárias) e as simbólicas, devido à sua baixa relevância e forte assimetria de origem. Também não se consideram as leis orçamentárias programáticas (PPA, LDO e LOA), tanto por seu ciclo de produção atípico – vinculado a calendários e ritos específicos – quanto por sua baixa frequência relativa no conjunto da produção legislativa.

O gráfico 1 apresenta a evolução anual da produção de leis autorizativas programáticas (gráfico 1A) e regulatórias (gráfico 1B), separadas por origem institucional. Os anos correspondem à promulgação das leis, com exceção das oriundas de decretos-leis ou de medidas provisórias não apreciados no prazo constitucional, para as quais se adotou como referência o último dia desse prazo. Dois padrões se destacam de imediato. O primeiro é o volume excepcionalmente elevado da produção presidencial entre 1997 e 2001 em ambos os tipos de lei, impulsionado pelas reedições de medidas provisórias com alteração substantiva de texto. O segundo é a queda abrupta registrada em 2002, diretamente associada à proibição dessa prática pela Emenda Constitucional (EC) nº 32, de setembro de 2001.

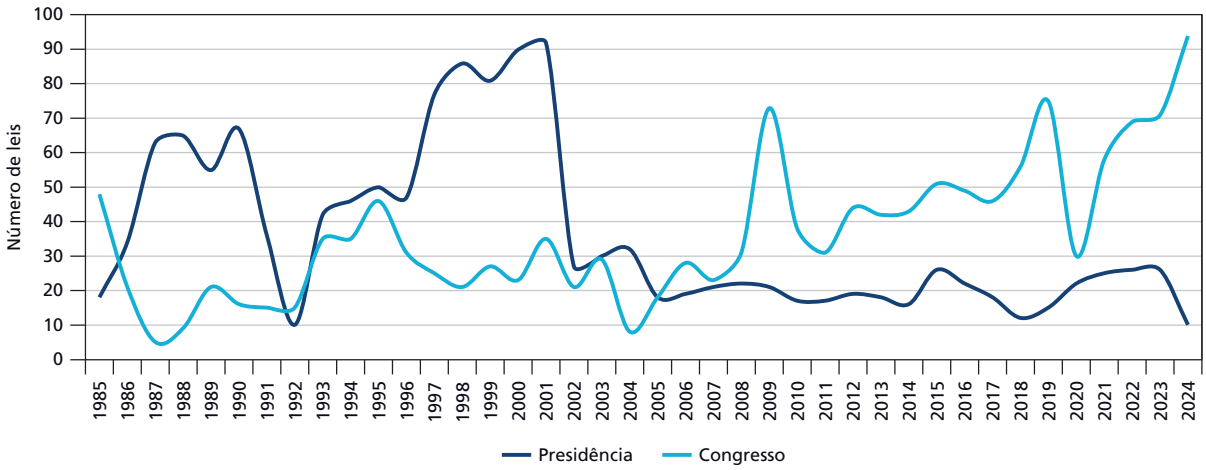
2. As 132 leis autorizativas programáticas de iniciativa de outros órgãos tratam majoritariamente de prestação de justiça, criando varas judiciais ou juntas de conciliação e julgamento.

GRÁFICO 1
Produção anual de leis autorizativas programáticas e leis regulatórias, por origem (1985-2024)

1A – Leis autorizativas programáticas



1B – Leis regulatórias



Elaboração do autor.
Obs.: Ano da promulgação da lei (a partir de 15 de março de 1985). Para leis decorrentes de decretos-leis ou medidas provisórias não aprovados no prazo constitucional, considerou-se o último dia desse prazo.

No caso das leis autorizativas programáticas (gráfico 1A), observa-se que até 2018 a Presidência manteve ampla primazia, com média anual de 39,7 leis contra apenas 7,3 de origem congressual. A partir de 2019, porém, verifica-se uma inflexão marcante: a produção parlamentar cresce de forma intensa, superando a presidencial em todos os anos, exceto 2022.

Já no conjunto das leis regulatórias (gráfico 1B), a transição é mais precoce. Entre 1985 e 2004, predominava a iniciativa do Executivo, com média anual de 52,4 leis, em face de 24,3 do Congresso. A partir de 2006, contudo, o protagonismo passa progressivamente ao Legislativo, ainda que com oscilações significativas – incluindo a queda de 2020, provavelmente relacionada ao redirecionamento da agenda legislativa durante a pandemia de covid-19.

Esses dados evidenciam uma ruptura no padrão histórico de dominância legislativa, sinalizando protagonismo do Congresso em matérias que, supostamente, têm maior densidade substantiva ou política – seja na regulação de condutas e atividades, seja em programas e políticas de governo. É notável, ainda, que a expansão da iniciativa parlamentar nas leis regulatórias antecedeu sua maior presença nas leis programáticas, sugerindo uma trajetória gradual de consolidação do protagonismo.

É importante reconhecer que distinguir entre leis de maior e menor relevância não é tarefa simples: mesmo normas de função programática ou regulatória podem revelar-se ineficazes ou produzir efeitos limitados. Ainda assim, parece razoável supor que, em termos gerais, esses tipos concentram maior densidade normativa e potencial de impacto, inclusive quando têm origem no Congresso. Essa suposição encontra respaldo em Araújo e Silva (2012), que identificam, para as legislaturas de 2003 a 2010, crescimento expressivo na proporção de iniciativas do Executivo com conteúdo semelhante a proposições de origem parlamentar já em tramitação – evidência de que o maior ativismo congressual abarca assuntos também centrais para o governo. Em suma, embora a distinção não esteja isenta de controvérsias, é metodologicamente plausível assumir que leis programáticas e regulatórias, mesmo quando de origem congressual, apresentem probabilidade considerável de serem relevantes.

Para avaliar se o novo protagonismo do Congresso se estende a diferentes domínios das políticas públicas, as leis foram classificadas por área temática, considerando o conteúdo da proposição original e sua justificativa.[3] Cada lei foi associada a uma e apenas uma das nove categorias temáticas definidas a seguir, agrupadas em três dimensões (o detalhamento completo encontra-se no apêndice B):

- estatal: administração pública; relações exteriores e defesa; e ordem política;
- econômica: moeda e finanças; produção, serviços e emprego; e ordem econômica; e

3. A classificação temática foi realizada manualmente pelo autor, sem o suporte de *softwares* de análise de texto ou de validação externa. Logo, os resultados devem ser lidos com cautela.

- social: seguridade e promoção social; desenvolvimento urbano e rural; e justiça, cidadania e segurança pública.

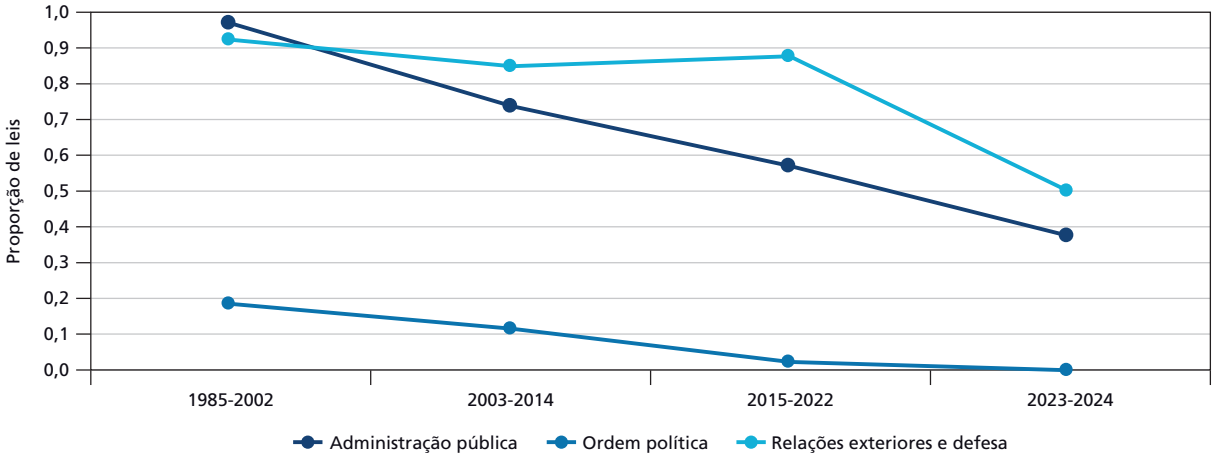
Devido à baixa frequência anual de leis em algumas categorias, o período analisado foi subdividido em quatro subperíodos, definidos a partir de marcos relevantes na relação entre o presidente e o Congresso:

- 1985-2002: fase de dominância presidencial, encerrada com a EC nº 32/2001;
- 2003-2014: período de coalizões amplas e heterogêneas (Pereira, Bertholini e Raile, 2016);
- 2015-2022: redução do controle do Executivo sobre a execução do orçamento, seguido de desarticulação do modelo de coalizão (Bonfim, Luz e Vasquez, 2023; Abranches, 2021); e
- 2023-2024: retomada do modelo de governo baseado em coalizão (Santos e Luz, 2023).

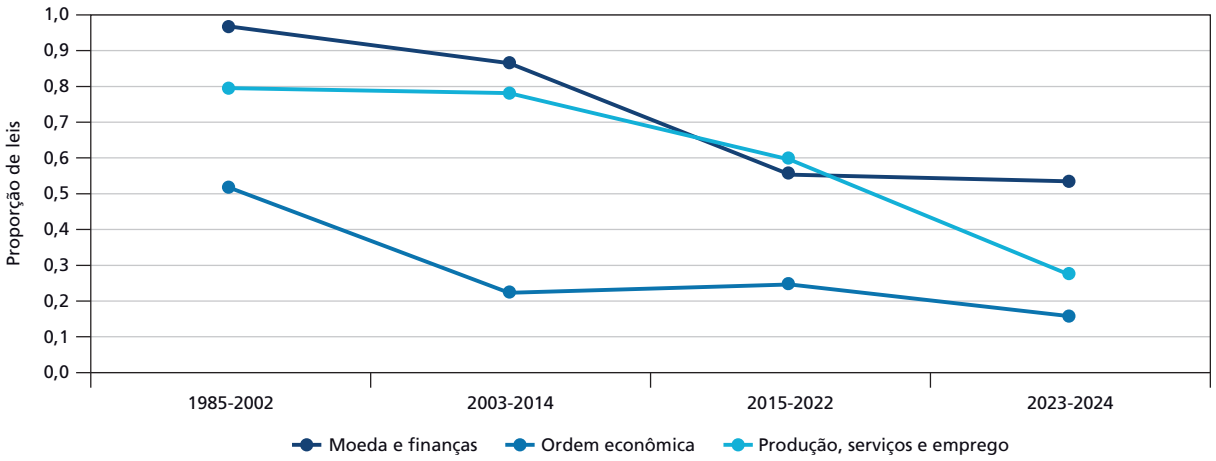
O gráfico 2 apresenta a evolução da dominância presidencial – isto é, a proporção de leis de iniciativa da Presidência – no conjunto das leis autorizativas programáticas e regulatórias, em cada área temática e nos quatro subperíodos considerados.

GRÁFICO 2
Dominância legislativa do presidente, por área temática e período (1985-2024)

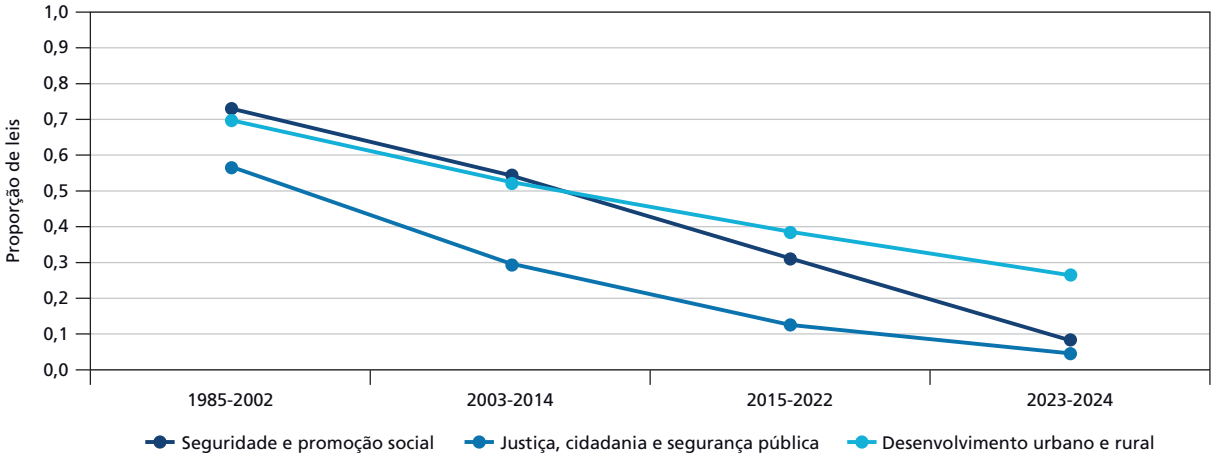
2A – Áreas de Estado



2B – Áreas econômicas



2C – Áreas sociais



Elaboração do autor.
Obs.: Leis autorizativas programáticas e leis regulatórias de origem presidencial ou congressual. Período da promulgação da lei (a partir de 15 de março de 1985). Proporções em relação ao total em cada área temática e período.

No primeiro subperíodo (1985-2002), observa-se ampla dominância presidencial na maioria das áreas, com exceção de ordem política (18,4%), ordem econômica (51,5%) e justiça, cidadania e segurança pública (56,6%). A partir do segundo, verifica-se uma diminuição progressiva da dominância, embora em ritmos distintos. Nas áreas sociais e em administração pública, a redução é contínua. Padrão semelhante ocorre em produção, serviços e emprego, mas com início mais tardio (a partir de 2015-2022), e em ordem política, embora neste caso a queda tenha sido tão acentuada que levou a níveis residuais já nesse mesmo intervalo. Em moeda e finanças e em ordem econômica,

a redução deu-se em degraus, estabilizando-se em patamares mais baixos após um ou dois movimentos de queda. A categoria relações exteriores e defesa permaneceu como reduto presidencial até recentemente, quando se observou um equilíbrio – ainda que esse resultado deva ser interpretado com cautela, dada a baixa quantidade de leis no último período (apenas duas). O contraste entre o início e o fim é marcante: em 2023-2024, a maioria das áreas já apresenta predominância parlamentar, inclusive em áreas historicamente monopolizadas pelo Executivo.

Em síntese, o protagonismo legislativo do Congresso não apenas incide sobre leis de maior densidade substantiva ou política, mas também se revela amplamente disseminado do ponto de vista temático. Ele alcança áreas centrais das políticas públicas, inclusive aquelas tradicionalmente associadas à agenda do Executivo, como administração pública e política econômica – tanto em sua dimensão financeira (moeda e finanças) quanto produtiva (produção, serviços e emprego).

Essa transformação frequentemente suscita preocupações quanto a seus possíveis efeitos negativos sobre a qualidade das políticas públicas e, de forma mais ampla, sobre a governabilidade (Pereira, 2020; Tavares, 2025). Embora legítimas, as apreensões ainda carecem de evidências empíricas consistentes. Investigar as consequências do protagonismo legislativo do Congresso constitui, portanto, uma agenda de pesquisa crucial e promissora. Estudos que analisam o conteúdo das leis parlamentares nesse novo contexto ainda são escassos e parciais (Amaral, 2018; Brasil e Rey, 2024; Epitácio e Resende, 2020; Machado, 2023; Silva, 2023; Vieira e Batista, 2018).

3 EXPLICANDO O PROTAGONISMO DO CONGRESSO

3.1 Uma questão em aberto

As principais interpretações sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro não oferecem explicações satisfatórias para o recente protagonismo do Congresso nem para a inversão do padrão tradicional de dominância legislativa.

A primeira interpretação associa a dominância presidencial à combinação de dois fatores: a ampla discricionariedade do Executivo na execução do orçamento e o perfil majoritariamente localista da representação parlamentar. Nessa perspectiva, congressistas priorizariam a destinação de recursos para suas bases territoriais em detrimento da iniciativa de leis, o que dependeria de barganhas com o presidente, que atenderia

às suas demandas em troca de apoio legislativo (Ames, 2001; Shugart e Carey, 1992, p. 188-191). Dado o foco institucional da literatura, a redução da dominância do presidente deveria decorrer da redução do seu poder orçamentário. Esse enfraquecimento, contudo, só ocorreu em 2015 – quando a inversão do protagonismo já estava em curso –, com a aprovação da EC nº 86, que tornou obrigatória a execução das emendas individuais ao orçamento. Nesse sentido, a reforma parece mais consequência do fortalecimento prévio do Congresso do que sua causa.

Uma segunda interpretação vincula a dominância do Executivo à formação de coalizões partidárias majoritárias, que assegurariam tanto o controle da agenda quanto os votos para aprovar políticas. O presidente distribuiria ministérios e o controle sobre áreas de política entre aliados, em troca de apoio disciplinado, em um arranjo viabilizado pela estrutura institucional, que concentra poderes legislativos no presidente e prerrogativas regimentais nos líderes partidários (Figueiredo e Limongi, 2001, 2007). Essa abordagem, porém, tampouco explica a reversão do padrão: não houve alterações significativas nos poderes formais nem do presidente nem das lideranças partidárias. Mesmo a EC nº 32/2001, que vedou a reedição de medidas provisórias, apenas restabeleceu limites já previstos na CF/1988, revertendo práticas informais que haviam ampliado o poder de agenda presidencial a partir de meados dos anos 1990.

Uma terceira interpretação integra elementos das anteriores: embora a concentração de poderes favoreça a cooperação entre presidente e líderes partidários, ambos dependeriam também da alocação estratégica de recursos orçamentários aos parlamentares para sustentar coalizões majoritárias (Pereira e Mueller, 2003; Raile, Pereira e Power, 2011). A dominância do presidente, assim, resultaria de sua capacidade de gerenciar a coalizão, equilibrando cargos e verbas. Nesse quadro, o fortalecimento do Congresso poderia refletir escolhas de gerenciamento: Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff teriam privilegiado seu próprio partido na distribuição de recursos (Pereira, Bertholini e Pessoa, 2016), enquanto Jair Bolsonaro optou por governar sem uma coalizão majoritária. É provável que isso explique a redução das leis de iniciativa presidencial, mas não o crescimento persistente das leis parlamentares – resultado inesperado para um Legislativo supostamente dominado por incentivos localistas.

As limitações dessas abordagens revelam dois problemas teóricos centrais. O primeiro é o foco quase exclusivo no presidente, que relega os parlamentares e suas escolhas coletivas a um papel periférico. O segundo é a concepção da distribuição de poderes como atributo fixo da estrutura institucional, quando, na prática, maiorias

congressuais podem alterá-la de maneira informal. A evolução do processo legislativo das medidas provisórias ilustra bem esse ponto: desde sua criação, a efetividade e a liberdade do uso desse instrumento pelo presidente variaram significativamente, refletindo interpretações mais ou menos flexíveis do Congresso sobre os limites constitucionais (Ferreira Júnior, 2018; Renno, 2010; Ribeiro e Muniz, 2020).

Em síntese, a dinâmica do mais poderoso instrumento legislativo do presidente – a medida provisória – sugere que seu poder de agenda não é estático, mas variável e endógeno, no sentido de ser condicionado pelas preferências de maiorias parlamentares. Este estudo parte dessa premissa e propõe uma abordagem alternativa: deslocar o foco do presidente e suas estratégias para o Congresso e suas escolhas coletivas sobre como organizar a produção legislativa. A subseção seguinte apresenta os fundamentos teóricos dessa perspectiva.

3.2 Fundamentos teóricos

Em democracias, cabe ao Legislativo definir, em última instância, as regras que disciplinam a produção de leis. É razoável, portanto, supor que a forma como essa atividade é organizada reflita os interesses de uma maioria parlamentar (Shepsle, 2006). A dominância legislativa do presidente pode ser entendida, assim, como resultado de decisões parlamentares sobre a organização do processo legislativo – em especial, sobre o escopo da delegação ao presidente. Essa delegação pode envolver tanto a iniciativa de leis quanto o controle da agenda legislativa, isto é, a decisão sobre quais proposições serão apreciadas em plenário e em que momento. Esses poderes afetam diretamente o ritmo e o conteúdo da produção legislativa.

A distribuição do poder de agenda não decorre apenas de regras formais. Frequentemente, normas escritas são reinterpretadas, flexibilizadas ou contornadas conforme os interesses de maiorias parlamentares (Binder, 2018; Sheingate, 2010).[4] Por isso, este estudo adota a concepção de instituições como comportamentos de equilíbrio – regularidades resultantes da interação entre motivações individuais e características do ambiente no qual os indivíduos interagem (Calvert, 1995). Essa perspectiva permite privilegiar a dimensão informal da distribuição de poderes, muitas vezes não diretamente observável.

4. Segundo Ribeiro e Muniz (2020), essa perspectiva é consistente com as mudanças observadas no processo legislativo das medidas provisórias.

Partindo da premissa de que a extensão da delegação ao presidente é uma escolha organizacional do parlamento, aplica-se aqui o referencial teórico da nova economia das organizações (Lake, 2009; Krehbiel, 2004; Weingast, 1989). Delegar a produção de leis é tratado como análogo à decisão de uma firma de terceirizar parte de sua produção (Epstein e O'Halloran, 1999). A delegação será ótima sempre que seus custos esperados forem menores que os da produção interna. Os custos de delegar derivam de perdas de agência, isto é, do risco de o presidente agir em desacordo com os interesses da maioria parlamentar. Já os custos da produção interna decorrem de problemas de coordenação, barganha e ação coletiva entre os próprios legisladores.

Com base nesse arcabouço, o estudo reconstrói, em termos ideais, os contextos que moldam as escolhas parlamentares sobre a organização da produção legislativa. Dois elementos são centrais: o perfil da representação e o tipo de maioria legislativa.

Parlamentares podem representar interesses particularistas, voltados a segmentos pequenos e bem delimitados do eleitorado, ou universalistas, associados a parcelas amplas e difusas da sociedade (Crisp *et al*., 2004). Quanto ao tipo de maioria, distingue-se entre maiorias organizadas – dotadas de coordenação e direção em torno de uma agenda coletiva – e não organizadas, formadas espontaneamente no plenário, sem coordenação nem projeto comum (Krehbiel, 1993).

No presidencialismo, maiorias organizadas podem assumir duas formas: partidárias, quando a agenda é construída internamente, sob coordenação de líderes partidários e com grupos relevantes desfrutando de poder de veto, ou presidenciais, quando a maioria simplesmente adere à agenda do presidente (Almeida, 2018, cap. 2; Cox e McCubbins, 2005, cap. 2). A adoção de cada formato depende, em grande medida, da percepção dos parlamentares sobre qual tipo de voto é mais determinante para sua reeleição – se o associado ao partido ou ao presidente (Cox e McCubbins, 1993; Ferejohn e Calvert, 1984). Já a inexistência de maioria organizada reflete a centralidade do voto pessoal, isto é, associado a características do candidato.

Em legislativos de perfil predominantemente particularista, dificilmente emergem maiorias organizadas, pois não há incentivos para coordenação em torno de uma agenda coletiva. Nesse contexto, os parlamentares estruturam o sistema de comissões para viabilizar acordos de barganha do tipo "eu apoio sua proposição se você apoiar a minha", permitindo assim a produção de políticas particularistas (Weingast e Marshall, 1988). Mas esse arranjo tende a negligenciar políticas universalistas, cujo

custo de oportunidade é elevado.[5] A solução é delegar ao presidente a iniciativa dessas políticas – opção favorecida pelo baixo risco de agência, já que, em tese, o presidente representa demandas difusas, que não se sobrepõem às dos parlamentares. Nesse cenário, a delegação restringe-se à iniciativa legislativa, sem incluir o controle de agenda, que não traria ganhos adicionais aos parlamentares.

Em legislativos universalistas sem maioria organizada, a principal barreira é informacional: os parlamentares carecem de *expertise* técnica para formular políticas voltadas a interesses difusos. Nesse contexto, o sistema de comissões é estruturado para atuar como agente informacional do plenário (Krehbiel, 1992), mas a delegação ao presidente pode ser preferida quando a burocracia do Executivo é mais bem-informada. O risco, contudo, é que o presidente use essa vantagem informacional para enviesar decisões a seu favor. Nesse caso, a perda de agência depende da distância entre suas preferências e as do legislador mediano:[6] quanto maior essa distância, maior o incentivo do presidente para enviesar decisões e, por conseguinte, menor o incentivo à delegação (Dessein, 2002). Aqui também a delegação tende a se limitar à iniciativa legislativa, sem extensão ao poder de agenda.

Quando há maioria organizada, o Executivo tende a ser adotado como agente informacional – no lugar das comissões –, em razão da maior *expertise* da burocracia e do baixo risco de agência (Huber, 1996, p. 184-188). Esse risco é reduzido porque maiorias presidenciais aderem à agenda do Executivo e maiorias partidárias controlam a nomeação dos ministros – situações que implicam alinhamento das preferências. Mesmo em coalizões multipartidárias heterogêneas, o risco pode ser mitigado pelo uso das comissões como instância de monitoramento do acordo de coalizão (Martin e Vanberg, 2004).

Nesse contexto, o principal obstáculo à produção legislativa é o conflito entre maioria e minoria. Quanto maior a divergência entre os dois grupos, maior o incentivo da minoria para obstruir, e quanto maior sua coesão interna, maior sua capacidade de fazê-lo (Hiroi e Renno, 2014). A solução para a maioria é concentrar poder de agenda no seu líder – geralmente o presidente –, para reduzir oportunidades de obstrução. Entretanto, essa medida enfrenta mais resistência quando a maioria é menos coesa,

5. Para o parlamentar que busca se reeleger, o custo de oportunidade de exercer uma atividade são os votos que ele deixa de obter por não se dedicar a outra atividade, eleitoralmente mais rentável.

6. Supondo que as preferências dos parlamentares se alinhem em uma única dimensão (por exemplo, o eixo esquerda-direita) e que todos decidam com base apenas em suas próprias preferências, a política que o plenário aprova por regra da maioria tende a ser a mais próxima da preferência mediana ou, em outras palavras, da preferência do legislador mediano.

pois parlamentares próximos ao legislador mediano se beneficiam mais de políticas que expressam a preferência do plenário. Assim, o incentivo para transferir o controle da produção legislativa ao presidente é crescente na divergência entre maioria e minoria, assim como na coesão interna de cada um desses grupos, ou seja, na polarização entre esses dois grupos (Aldrich e Rohde, 1997).

O quadro 1 sintetiza os principais obstáculos à produção interna e os correspondentes incentivos à delegação ao presidente, de acordo com o contexto legislativo, definido em termos do perfil da representação e do tipo de maioria.

QUADRO 1
Contextos legislativos e incentivos à delegação ao presidente

Contexto legislativo	Obstáculo à produção interna	Motivação para delegar	Condicionantes da delegação
Particularista	Custo de oportunidade	Ausência de sobreposição com a agenda presidencial	Grau de particularismo
Universalista sem maioria organizada	Incerteza sobre políticas	Vantagem informacional do Executivo	Assimetria informacional e convergência entre presidente e legislador mediano
Universalista com maioria organizada	Conflito entre maioria e minoria	Risco de obstrução	Polarização entre maioria e minoria

Elaboração do autor.

Cabe destacar que os contextos não são mutuamente excludentes. Parlamentares podem combinar elementos de representação particularista e universalista, e o formato de maioria pode variar ao longo do tempo. Além disso, diferentes áreas de política pública exigem insumos distintos – como conhecimento técnico ou atenção a demandas de grupos específicos –, o que pode alterar o padrão de organização da produção legislativa. Por essa razão, a importância relativa de cada contexto, assim como a intensidade de seus incentivos à delegação, deve ser tratada como uma questão empírica. A subseção seguinte discute a plausibilidade de aplicar essa lógica ao caso brasileiro.

3.3 Aplicação ao caso brasileiro

A literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil debate, há décadas, tanto o perfil da representação parlamentar quanto o tipo de maioria predominante na Câmara dos Deputados.

No que se refere ao perfil da representação, vários estudos ressaltam a centralidade da defesa de interesses locais, territorialmente definidos, como eixo da atuação parlamentar (Ames, 2001; Pereira e Mueller, 2003). Outros, contudo, relativizam essa caracterização e apontam a presença de incentivos à defesa de interesses difusos (Figueiredo e Limongi, 2002; Santos, 1999). De acordo com Carvalho (2003), embora uma parcela expressiva dos deputados dos anos 1990 tivesse comportamento localista, ela não configurava uma maioria absoluta.

Mais relevante, para os fins deste estudo, são os indícios de que a representação localista tem perdido força ao longo do tempo, cedendo espaço a estratégias voltadas para interesses setoriais ou difusos. Três tendências se destacam: i) a redução gradual da concentração municipal dos votos dos deputados federais, observada desde o fim dos anos 1990 (Avelino, Biderman e Silva, 2016; Tavares, 2018); ii) o crescimento das frentes parlamentares suprapartidárias voltadas a causas temáticas ou setoriais (Coradini, 2010; Rey, 2021); e iii) o aumento do número e diversidade dos grupos de interesse organizados atuando sistematicamente na Câmara (Santos e Baird, 2019).

À luz do modelo teórico, o declínio da representação localista tende a reduzir o custo de oportunidade da produção de leis, estimulando maior engajamento dos parlamentares na atividade legislativa. No Brasil, o localismo se expressa sobretudo pela destinação de recursos federais a municípios, via emendas orçamentárias e articulações junto ao Executivo (Bezerra, 2001). Já a defesa de interesses setoriais ou difusos exige envolvimento direto na produção legislativa – particularista no primeiro caso, universalista no segundo. Assim, a queda do localismo tende a ampliar a iniciativa de lei por parlamentares e a diminuir a delegação ao presidente, especialmente quando suas agendas se sobrepõem. O aparente declínio do localismo, portanto, confere plausibilidade à seguinte hipótese:

H1. A dominância do presidente diminuiu em razão do declínio da representação localista.

No que se refere ao tipo de maioria, o presidencialismo da Nova República tem sido caracterizado pela formação de coalizões majoritárias, com exceção dos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Menos evidente, porém, é se essas coalizões operam sob lógica partidária – com partidos pivotais exercendo poder de veto sobre a agenda – ou sob lógica presidencial, na qual a maioria adota a agenda do Executivo. As evidências disponíveis sugerem um padrão híbrido: em alguns períodos, predomina a lógica partidária; em outros, a presidencial, sem clara supremacia de uma sobre a outra (Almeida, 2018, cap. 4; Amorim Neto, 2007, 2019; Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003).

Alterações no perfil das coalizões e no comportamento da oposição coincidem com mudanças no padrão de dominância legislativa. Entre 2003 e 2015, por exemplo, as coalizões foram ideologicamente mais heterogêneas, enquanto a oposição, menos coesa e combativa (Bezerra, 2017; Pereira, Bertholini e Raile, 2016). Isso sugere redução da polarização entre a maioria de governo e a oposição, o que, conforme o modelo teórico, diminui os incentivos para delegar ao presidente a iniciativa de leis e o controle da agenda. Como nesse mesmo período a dominância presidencial também declinou, é plausível supor uma relação entre os dois fenômenos:

H2. A dominância do presidente diminuiu em decorrência da menor polarização entre governo e oposição.

Ainda que maiorias não organizadas sejam menos frequentes, convém considerar os fatores ligados ao problema da incerteza: a assimetria informacional entre Executivo e Legislativo e a distância ideológica entre o presidente e o legislador mediano. Embora o Executivo detenha, historicamente, maior *expertise* técnica, estudos mostram que a Câmara tem fortalecido sua capacidade institucional de gerar informação própria (Horta, 2011; Santos e Canello, 2016; Souza, 2011). Teoricamente, contudo, esse movimento pode ser entendido como um efeito esperado do crescimento da representação setorial e difusa, que demanda maior *expertise* legislativa.

Quanto à distância ideológica entre presidente e legislador mediano, estimativas indicam que ela foi menor entre 2003 e 2014, mas aumentou de forma expressiva em 2015-2022 (Zucco e Power, 2024, p. 183). Apenas esse segundo movimento é teoricamente compatível com a queda da dominância presidencial, o que torna a explicação menos abrangente, ainda que plausível:

H3. A dominância do presidente diminuiu em virtude da maior distância entre as preferências do presidente e do legislador mediano.

4 TESTE DAS HIPÓTESES

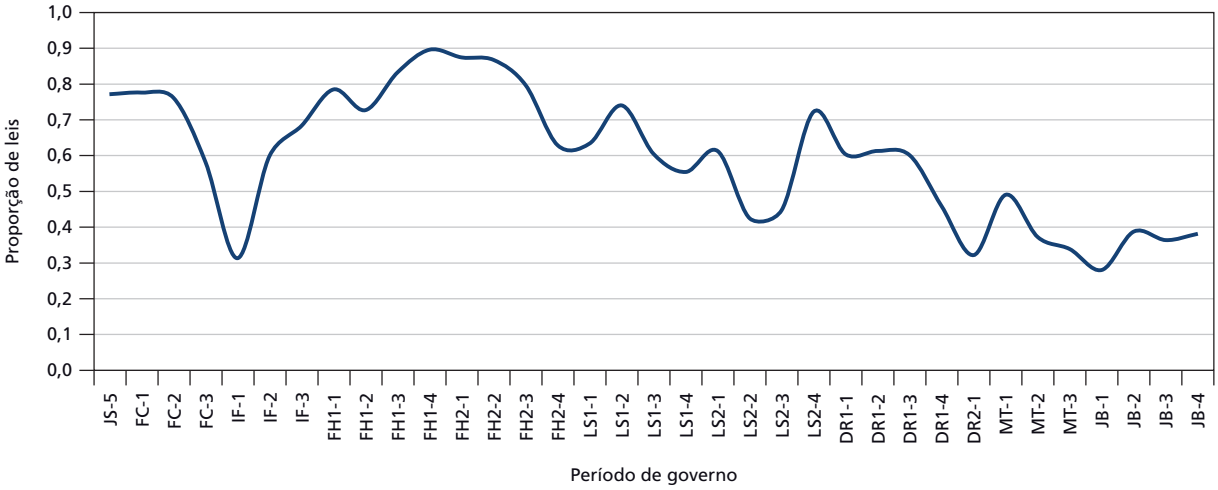
4.1 Variáveis e dados

A variável dependente principal desta análise é a dominância legislativa do presidente, operacionalizada como a proporção de leis de iniciativa presidencial no total de leis aprovadas, originadas na Presidência ou no Congresso. Complementarmente, analisa-se o volume mensal da produção legislativa, desagregado por origem (presidencial e congressual), a fim de verificar se os padrões eventualmente observados na dominância também se reproduzem no nível da produção.

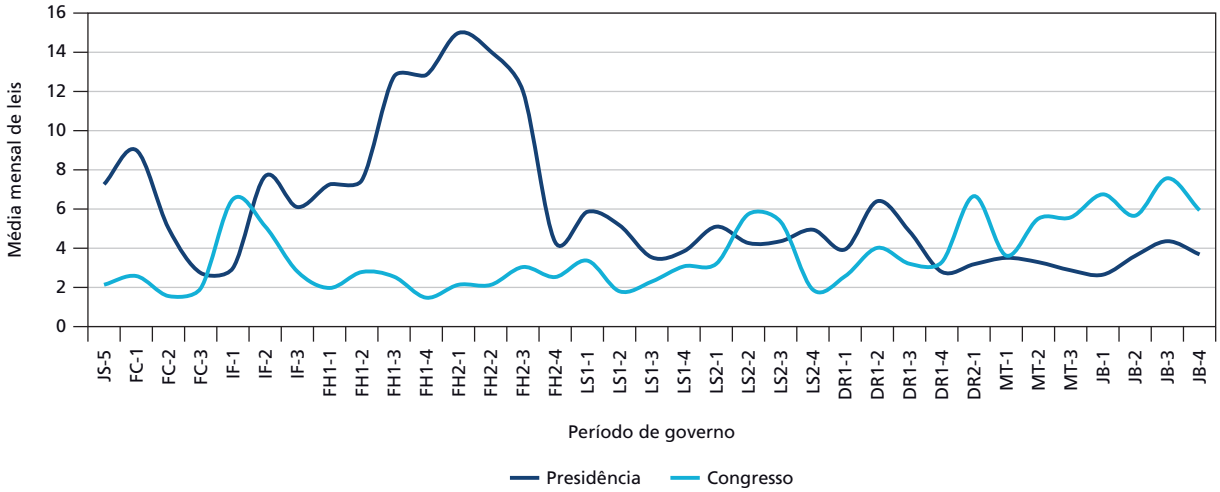
Essas variáveis foram calculadas com base no universo das leis autorizativas programáticas e regulatórias aprovadas pela Câmara dos Deputados entre 15 de fevereiro de 1989 e 31 de dezembro de 2022, antes do envio ao Senado. Excluíram-se as emendas constitucionais, por demandarem quórum qualificado – o que altera tanto a composição da maioria quanto a posição do legislador mediano, elementos centrais para a explicação proposta. A análise concentra-se exclusivamente na produção da Câmara e desconsidera os biênios de 1985-1986 e 2023-2024, devido a limitações de dados sobre preferências parlamentares (detalhadas adiante), e o biênio de 1987-1988, quando os trabalhos legislativos foram fortemente afetados pela Assembleia Constituinte, sobretudo no que se refere às proposições de autoria parlamentar.

Para o teste das hipóteses, as variáveis dependentes foram computadas por períodos anuais de governo, definidos a partir da data de aprovação da proposição na Câmara. No caso das medidas provisórias editadas antes da EC nº 32/2001 e não apreciadas no prazo constitucional, considerou-se como data de aprovação o último dia desse prazo. Em geral, os períodos de governo foram delimitados pela abertura dos anos legislativos ou pela posse dos novos presidentes. Nos casos de interrupção de mandato (Collor e Dilma 2), os intervalos foram ajustados para evitar períodos excessivamente curtos. Esse recorte resultou em 35 períodos distintos, descritos no apêndice C. O gráfico 3 apresenta a evolução das séries.

GRÁFICO 3
Dominância presidencial e produção legislativa da Presidência e do Congresso, por período de governo (Câmara dos Deputados, 1989-2022)
3A – Dominância presidencial



3B – Produção legislativa



Elaboração do autor.
Obs.: 1. Leis autorizativas programáticas e leis regulatórias, exceto emendas constitucionais. Período da aprovação da lei na Câmara dos Deputados, antes do envio ao Senado.
2. JS – José Sarney; FC – Fernando Collor; IF – Itamar Franco; FH – Fernando Henrique; LS – Lula; DR – Dilma Rousseff; MT – Michel Temer; e JB – Jair Bolsonaro.

O gráfico 3A mostra uma tendência de queda da dominância presidencial a partir do final do segundo mandato de Fernando Henrique (FH2-4). Essa inflexão coincide com a promulgação da EC nº 32/2001, que proibiu a reedição de medidas provisórias. Um desvio importante ocorre no primeiro ano do governo Itamar Franco (IF-1), quando se observa uma inversão temporária da dominância, possivelmente associada ao contexto de instabilidade política pós-*impeachment*.

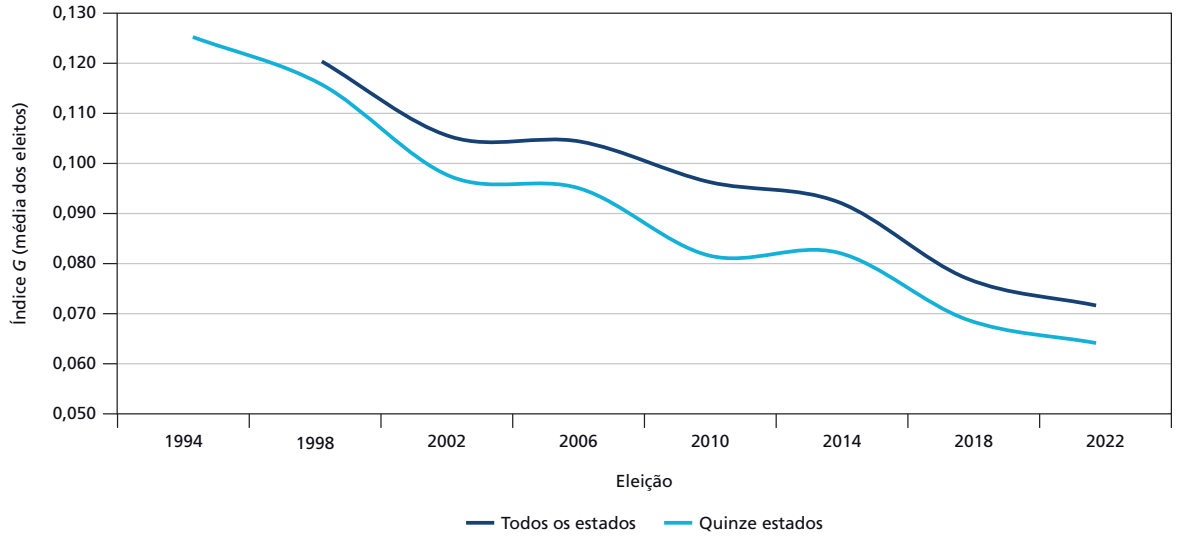
O gráfico 3B detalha as dinâmicas por origem, revelando dois padrões centrais: i) quedas abruptas na produção legislativa presidencial em dois momentos – ao final do segundo mandato de Fernando Henrique e no encerramento do primeiro mandato de Dilma (DR1-4); e ii) crescimento gradual e consistente da produção congressual, especialmente a partir do segundo mandato de Dilma. A média mensal de leis de autoria presidencial, que era de 4,6 entre 2003 e 2014, caiu para 3,4 nos períodos subsequentes. Já a média de leis de autoria parlamentar subiu de 3,3 para 5,9, passando a predominar sistematicamente a partir de 2015.

Esses padrões indicam que a inversão da dominância legislativa resultou da combinação de dois processos distintos: i) quedas abruptas da produção de origem presidencial; e ii) crescimento gradual e contínuo da produção de origem congressual. Operando de forma cumulativa, esses processos levaram à consolidação do protagonismo legislativo do Congresso a partir de meados da década de 2010.

A análise incorpora três variáveis independentes que operacionalizam os fatores explicativos das hipóteses H1 a H3. Para mensurar a representação localista (H1), considerou-se inicialmente o índice *G* de concentração municipal de votos, proposto por Avelino, Biderman e Silva (2016). Esse índice expressa o grau de desproporcionalidade entre a distribuição municipal dos votos de cada deputado e a do eleitorado do respectivo estado. Valores mais elevados indicam maior concentração em poucos municípios, sugerindo uma estratégia de representação localista.

O gráfico 4 apresenta a evolução do valor médio do índice nas eleições de 1994 a 2022, calculado pelo autor com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).[7] Como não há dados municipais sobre a primeira dessas eleições em onze estados, são exibidas duas séries: uma referente ao conjunto dos 26 estados (excluindo 1994) e outra restrita aos quinze estados com informações completas. Tal como discutido na subseção 3.3, o índice mostra tendência sistemática de queda, tanto no total de deputados quanto no subconjunto, sinalizando redução gradual do localismo.

GRÁFICO 4
Concentração municipal dos votos dos deputados federais eleitos, por eleição (1994-2022)



Fonte: TSE.
Elaboração do autor.
Obs.: Exclui-se o Distrito Federal. Os quinze estados são: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

7. Dados disponíveis em: https://dadosabertos.tse.jus.br. O índice não pode ser calculado para os oito deputados do Distrito Federal, em razão de essa unidade não se subdividir em municípios.

Entretanto, devido à inexistência de dados anteriores a 1994 e considerando a tendência decrescente observada em todas as eleições posteriores, optou-se por utilizar uma variável de tendência – *tempo decorrido* – definida como o número de anos transcorridos desde o início da série até o ponto médio de cada período de governo. Essa variável apresenta correlação quase perfeita com o índice *G* médio dos deputados eleitos (r = -0,96, na série dos quinze estados), o que autoriza seu uso como substituto plausível, embora não seja possível assegurar a validade da extrapolação para o período pré-1994.

As variáveis relativas à polarização entre maioria e oposição (H2) e à distância ideológica entre o presidente e o legislador mediano (H3) foram construídas a partir das estimativas de posição ideológica dos deputados e dos presidentes no eixo esquerda-direita, extraídas da base de dados do Brazilian Legislative Surveys (BLS) – uma série de sondagens aplicadas a amostras de deputados federais em todas as legislaturas entre a 48ª (1987-1990) e a 56ª (2019-2022) (Zucco, 2009, 2023; Zucco e Power, 2024).

Distância foi calculada como a diferença absoluta entre a posição ideológica do presidente e a do deputado mediano em cada legislatura. *Polarização*, por sua vez, seguiu o procedimento de Aldrich, Berger e Rohde (2002), que emprega o valor absoluto da estatística t referente à diferença entre as médias ideológicas dos deputados da maioria e da oposição. Quanto maior o valor de t, maior a polarização, seja por maior distância entre os grupos, seja por maior coesão interna em cada grupo. O cálculo incorporou pesos amostrais para assegurar a representação proporcional dos partidos.

A composição da maioria e da oposição foi definida em termos partidários, com base na posição oficial das legendas em relação ao governo. Foram considerados de oposição os partidos que se declararam formalmente como tal, excluindo-se aqueles que adotaram postura de independência ou que, embora aliados, não ocupavam ministérios. A composição da maioria seguiu duas regras, conforme descrito.

1) Se os partidos com representação ministerial formavam uma maioria nominal na Câmara, eles são considerados a maioria legislativa.

2) Caso contrário, adicionam-se partidos até compor maioria nominal de tamanho mínimo, na seguinte ordem:

   a) partido do presidente;

   b) partido do vice;

c) partido mediano; e

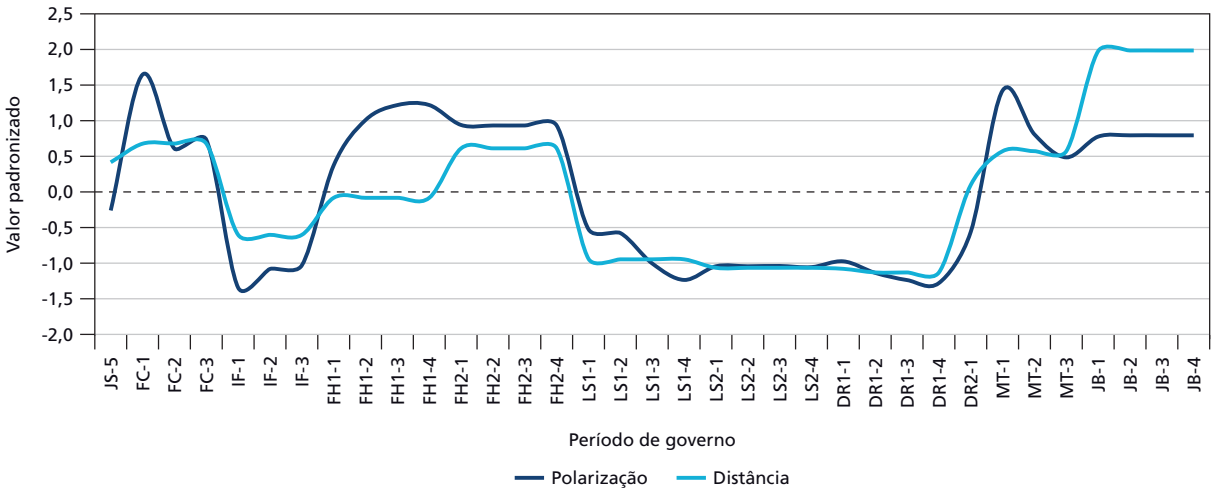
d) partidos ideologicamente mais próximos do presidente.

A identificação dos partidos com representação ministerial seguiu os critérios de Almeida (2021). A segunda regra aplicou-se apenas aos governos Collor e Bolsonaro, bem como ao último ano de Fernando Henrique 2 e ao primeiro de Lula 1. O apêndice C detalha a composição de maiorias e oposições em cada período.

Com base nessa classificação, os deputados das amostras BLS foram agrupados como integrantes da maioria, da oposição ou de partidos neutros. Quando houve alteração da composição durante um mesmo período de governo, a polarização foi recalculada para cada fase, ponderando-se os valores pela sua duração relativa.

O gráfico 5 mostra a evolução das duas variáveis ideológicas padronizadas (*z-score*), o que possibilita a comparação direta. Observa-se forte correlação positiva entre elas (r = 0,78), gerando dois desafios para o teste das hipóteses H2 e H3: i) colinearidade, que tende a reduzir a precisão das estimativas; e ii) efeito de compensação, que pode atenuar ou mascarar a influência de cada variável sobre a dominância, já que ambas variam na mesma direção, apesar de seus efeitos esperados serem opostos.

GRÁFICO 5
Polarização entre maioria e minoria e distância entre presidente e legislador mediano, por período de governo (Câmara dos Deputados, 1989-2022)



Fonte: Zucco (2023).
Elaboração do autor.
Obs.: 1. Valores padronizados. A linha horizontal pontilhada representa a média amostral.
2. JS – José Sarney; FC – Fernando Collor; IF – Itamar Franco; FH – Fernando Henrique; LS – Lula; DR – Dilma Rousseff; MT – Michel Temer; e JB – Jair Bolsonaro.

Por fim, a tabela 2 apresenta estatísticas descritivas das variáveis incluídas na análise. A matriz de correlação entre as variáveis independentes revelou associações fracas ou moderadas, exceto pela correlação elevada entre polarização e distância.

TABELA 2
Estatísticas descritivas

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Dominância[1]	0,597	0,182	0,282	0,897
Produção PR[2]	6,0	3,5	2,7	15,0
Produção CN[2]	3,7	1,8	1,5	7,6
Tempo decorrido[3]	20,5	10,1	4,5	37,4
Polarização	6,2	3,9	1,0	12,7
Distância	0,444	0,244	0,168	0,927

Elaboração do autor.
Notas: [1] Proporção.
[2] Média mensal.
[3] Em anos.
Obs.: 1. PR – Presidência da República; e CN – Congresso Nacional.
2. O tamanho da amostra é igual a 35 períodos.

4.2 Métodos de estimação

Para a análise multivariada, empregaram-se modelos lineares generalizados (*generalized linear models* – GLM), com especificações adequadas à natureza das variáveis dependentes. No caso da dominância legislativa, utilizou-se o *logit* fracional, com distribuição binomial e função de ligação *logit*, conforme proposto por Papke e Wooldridge (1996). Esse modelo é apropriado para proporções no intervalo aberto (0,1). Para a produção legislativa, adotou-se a distribuição gama com ligação logarítmica, recomendada para variáveis contínuas estritamente positivas (McCullagh e Nelder, 1989, cap. 8).

Todas as especificações incluíram como variáveis independentes os três fatores explicativos discutidos na subseção anterior: i) uma tendência temporal, empregada como *proxy* para a evolução do grau de localismo; ii) o grau de polarização entre maioria e oposição; e iii) a distância ideológica entre o presidente e o legislador mediano. Nos modelos de produção legislativa, acrescentou-se a produção legislativa de origem concorrente – ou seja, a média mensal da produção presidencial no modelo da produção congressual e vice-versa –, para captar possíveis efeitos de fatores não observados que influenciam ambas as séries. Não foram incluídos outros controles

devido ao tamanho reduzido da amostra e à inexistência de especificação alternativa na literatura. Para facilitar a interpretação dos coeficientes e mitigar eventuais problemas de escala, todas as variáveis independentes foram padronizadas.

Dada a estrutura temporal dos dados, testaram-se inicialmente duas propriedades desejáveis: estacionariedade e independência serial. Uma série é estacionária quando seu processo estocástico (média e variância) permanece constante no tempo. A independência serial, por sua vez, implica ausência de correlação entre erros de diferentes observações. Ambas as propriedades são importantes para a confiabilidade dos resultados do modelo e, por isso, quando alguma delas não se verifica, torna-se necessário aplicar medidas corretivas. Os testes Dickey-Fuller aumentados indicaram não estacionariedade apenas na série da produção congressual, com significância moderada ($p < 0,05$). Já os correlogramas dos resíduos *deviance* padronizados (até seis defasagens) revelaram correlação serial de primeira ordem nas séries da dominância e da produção presidencial, ambas com significância forte ($p < 0,01$). Diante desses resultados, e considerando as limitações de tamanho da amostra, corrigiu-se apenas o segundo problema, adotando-se o estimador Newey-West da variância, com uma defasagem. Não se incluiu o valor defasado da variável dependente em razão dos problemas associados a essa medida e por não haver motivo aparente para supor que a correlação serial reflita algum processo dinâmico (Keele e Kelly, 2006).

A adequação dos modelos foi avaliada tanto por testes formais das funções de distribuição e de ligação (McCullagh e Nelder, 1989, p. 400-401) quanto pela inspeção de observações influentes (distância de Cook) e desviantes (resíduos *deviance* padronizados). Constatou-se evidência moderada de uma única inadequação: a função variância no modelo da produção presidencial. Nenhum dos modelos apresentou observações altamente influentes ou desviantes.

Dada a elevada correlação entre polarização e distância ideológica, avaliou-se também a presença de multicolinearidade, por meio do fator de inflação da variância (*variance inflation fator* – VIF). Os valores obtidos (inferiores a 5) indicam que a correlação não comprometeu de forma relevante as estimativas.

Por fim, em termos de ajuste global, os valores do pseudo-R^2 de Efron mostram que aproximadamente 61% da variância da dominância legislativa e 53% da variância da produção congressual podem ser atribuídos às variáveis independentes. Já no modelo da produção presidencial, o ajuste é mais modesto, em torno de 37%. Destaca-se a

consistência do ajuste do modelo da dominância – variável central deste estudo –, sobretudo diante do caráter inédito da análise.

4.3 Resultados

A tabela 3 apresenta os resultados dos três modelos de regressão: o primeiro estima a série anual da dominância legislativa do presidente, e os demais estimam as séries anuais da produção legislativa mensal média, desagregada por origem (Presidência e Congresso). Os coeficientes reportados correspondem a efeitos marginais médios, que expressam a variação esperada na variável dependente resultante de um incremento de um desvio-padrão na variável independente.

TABELA 3
Regressões das séries anuais da dominância presidencial e da produção legislativa (1989-2022)

Variável	Modelo		
	Dominância[1]	Produção PR[2]	Produção CN[2]
Tempo decorrido	−0,087	−1,17	0,60
	(3,04)***	(2,11)**	(2,04)**
Polarização	0,132	1,80	−1,03
	(2,94)***	(2,56)**	(2,33)**
Distância	−0,117	−0,95	1,06
	(3,08)***	(1,36)	(2,82)***
Produção CN		−0,46	
		(0,94)	
Produção PR			−0,21
			(0,93)
R^2 de Efron ajustado	0,611	0,373	0,528

Elaboração do autor.
Notas: [1] Proporção de leis.
[2] Média mensal de leis.
Obs.: 1. Significância: **p-valor < 0,05; e ***p-valor < 0,01 (teste bicaudal).
2. PR – Presidência da República; e CN – Congresso Nacional
3. Valores principais são estimativas dos efeitos marginais médios de modelos *logit* fracionais (coluna 2) e gama (colunas 3 e 4). Entre parênteses, o valor absoluto da estatística t com base em erros-padrão Newey-West com defasagem de um período. Variáveis independentes padronizadas. O tamanho da amostra é igual a 35 períodos.

No modelo de dominância, todos os coeficientes apresentam os sinais esperados e são fortemente significativos. A variável tempo decorrido associa-se negativamente à dominância presidencial, confirmando o padrão observado no gráfico 3A, de declínio gradual dessa variável. Essa evidência corrobora, ainda que de forma indireta, a hipótese H1, segundo a qual a queda da dominância está relacionada à (suposta) redução da representação localista – indicada, sobretudo, pela tendência decrescente do índice *G* de concentração municipal do voto.

A polarização entre maioria e oposição tem relação positiva e significativa com a dominância, corroborando a hipótese H2: quanto maior a polarização, maior o incentivo da maioria para delegar ao presidente a iniciativa de leis e o controle da agenda. Já a distância ideológica entre o presidente e o legislador mediano associa-se negativamente à dominância, como prevê a hipótese H3 – quanto maior a distância, menor a disposição da maioria em delegar ao presidente a iniciativa de leis.

Nos modelos de produção legislativa, observam-se padrões simétricos entre Presidência e Congresso: variáveis que aumentam a produção presidencial tendem a reduzir a produção congressual, e vice-versa. Esse aparente efeito de substituição está em linha com o argumento teórico central deste estudo: os parlamentares escolhem estrategicamente entre priorizar suas próprias iniciativas de lei ou as do presidente. Essa simetria se confirma para as variáveis tempo decorrido e polarização. No caso da distância ideológica, entretanto, o coeficiente no modelo da produção presidencial não é estatisticamente significativo, sugerindo um padrão menos consistente.

O tamanho reduzido da amostra limita severamente as possibilidades de avaliação da robustez dos resultados. Não é viável, por exemplo, incluir efeitos fixos de presidente. Ainda assim, estimou-se o modelo da dominância adicionando-se um indicador de presidente por vez (exceto de Sarney, por haver apenas uma observação). A única modificação digna de nota foi a redução da significância estatística da variável polarização, que passou a ser fraca ($p < 0{,}10$) quando incluído o indicador dos governos Fernando Henrique (1995-2002).

Também se estimou o modelo adicionando-se um indicador para os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2015), dado que sua estratégia de gerenciamento da coalizão, concentrando recursos no próprio partido, pode ter contribuído para a queda no desempenho legislativo do presidente (Pereira, Bertholini e Pessoa, 2016). Nesse caso, a única alteração relevante foi a redução da significância estatística da variável distância ideológica, que passou a ser fraca. Contrariamente ao que se poderia

esperar, os resultados indicam que a dominância foi levemente maior (0,133) durante os governos PT, embora esse achado seja apenas marginalmente significativo.

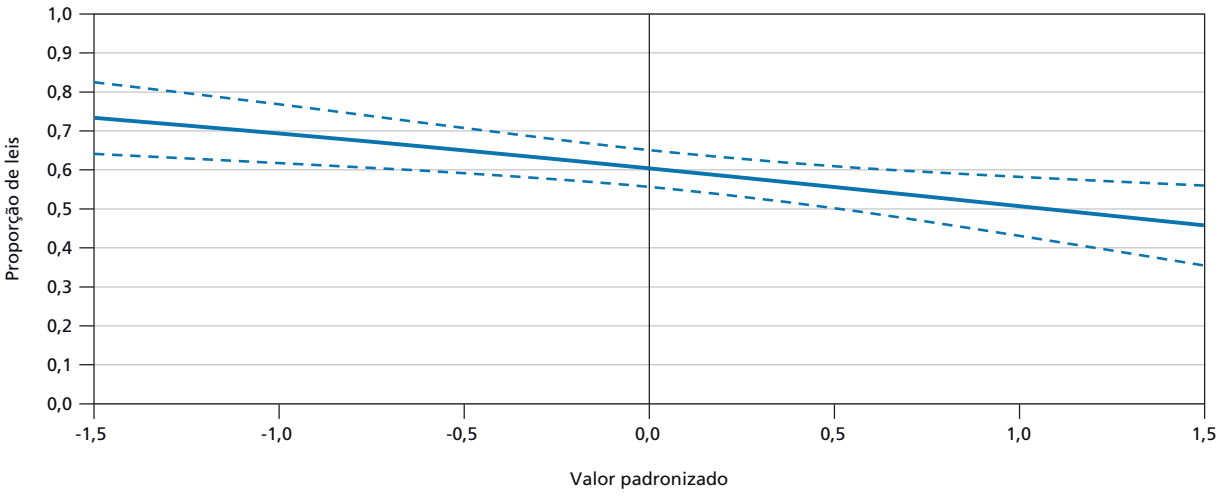
Por fim, estimou-se o modelo excluindo as leis extraoficiais do cômputo da dominância. Nesse cenário, os coeficientes de polarização e distância ideológica tiveram suas magnitudes reduzidas em cerca de metade, mas permaneceram estatisticamente significativos, ainda que de forma moderada.

Em suma, dadas as limitações impostas pelo tamanho da amostra, os resultados do modelo da dominância mostraram-se suficientemente robustos. Isso inclui a consideração das especificidades do período 1997-2001, marcado por dominância presidencial extraordinariamente elevada em razão das reedições sucessivas de medidas provisórias.

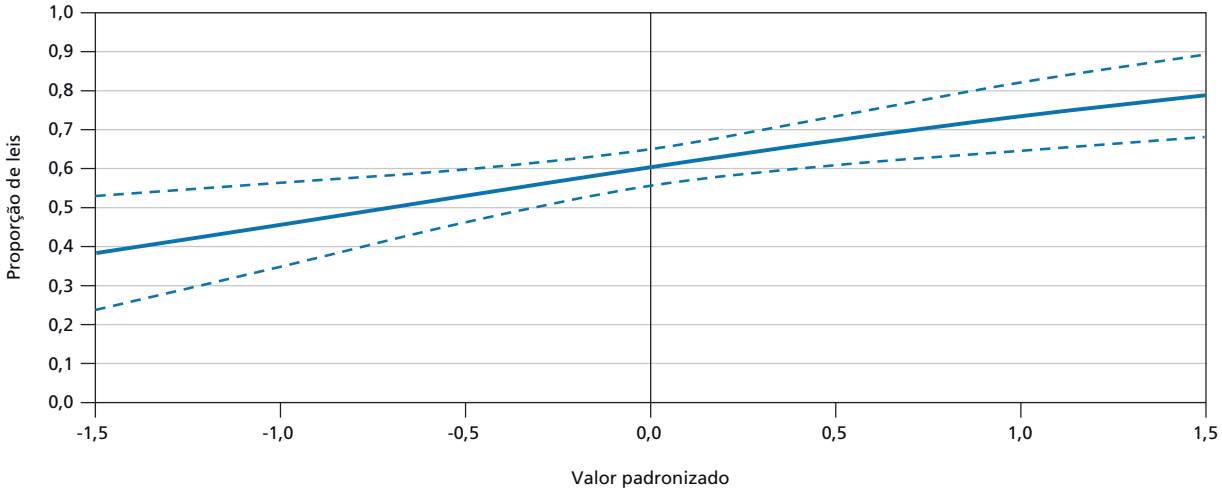
Para avaliar a relevância substantiva dos resultados, estimou-se o valor esperado da dominância presidencial em diferentes valores (padronizados) das variáveis explicativas, considerando cada uma separadamente e mantendo as demais fixadas em suas médias amostrais. O gráfico 6 apresenta essas estimativas, acompanhadas dos intervalos de confiança de 95%.

GRÁFICO 6
Dominância presidencial em função de tempo decorrido, polarização e distância ideológica

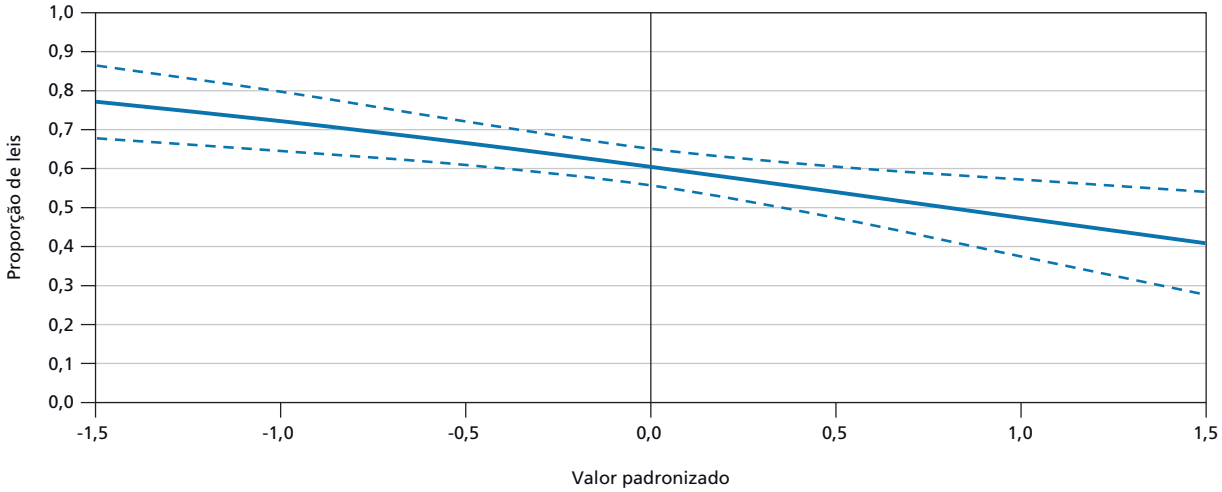
6A – Dominância e tempo decorrido



6B – Dominância e polarização



6C – Dominância e distância ideológica



Elaboração do autor com base nos resultados da segunda coluna da tabela 3.
Obs.: As linhas pontilhadas representam o intervalo de confiança de 95%.

Quando se aumenta o tempo decorrido em dois desvios-padrão em torno da média (de -1,0 para 1,0), a dominância estimada cai de 0,695 [IC 95%: 0,619, 0,770] para 0,508 [0,433, 0,584], o que representa uma queda de 0,187 [-0,308, -0,065]. Para variação equivalente na polarização, a dominância cresce de 0,458 [0,349, 0,566] para 0,736 [0,648, 0,823], um incremento de 0,278 [0,102, 0,455]. Já no caso da distância ideológica, a dominância cai de 0,723 [0,647, 0,798] para 0,474 [0,375, 0,574], uma diminuição de 0,248 [-0,400, -0,097].

Essas mudanças podem ser consideradas substantivamente expressivas, sobretudo quando comparadas ao desvio-padrão da dominância na amostra (0,182) – critério de aferição da magnitude do efeito sugerido por Cohen (1988, p. 20-27).

4.4 Discussão

Os resultados corroboram as hipóteses centrais deste estudo, tanto em termos de significância estatística quanto de relevância substantiva. A hipótese H1 – segundo a qual o declínio da representação localista reduz o custo de oportunidade da atuação legislativa, ampliando a produção de origem parlamentar e, consequentemente, diminuindo a dominância presidencial – recebe apoio indireto, refletido na tendência temporal negativa da dominância e na tendência positiva da produção congressual.

A hipótese H2 – que sustenta que a redução da polarização entre maioria e oposição enfraquece os incentivos à delegação e, assim, reduz a dominância presidencial – é confirmada de forma direta, tanto no modelo da dominância quanto nos modelos de produção. Já a hipótese H3 – segundo a qual o aumento da distância ideológica entre presidente e legislador mediano enfraquece os incentivos à delegação – encontra suporte mais restrito: embora a associação negativa com a dominância seja estatisticamente significativa, os efeitos esperados sobre a produção presidencial não se confirmam.

Essas evidências devem ser ponderadas à luz de algumas limitações substantivas e metodológicas. Do ponto de vista estatístico, o tamanho reduzido da amostra restringe as possibilidades de avaliação da robustez dos achados, sobretudo mediante a adição de variáveis de controle. Além disso, o suporte à hipótese H1 deve ser interpretado com cautela, já que o uso da tendência temporal como *proxy* do declínio do localismo não apenas é uma estratégia indireta, mas também sujeita a confundimento por outras mudanças longitudinais potencialmente relevantes. Um exemplo nesse sentido é o fortalecimento da capacidade informacional da Câmara – embora se possa contra-argumentar que essa mudança é um efeito esperado da perda de centralidade do localismo.

De modo mais amplo, os achados sugerem que a inversão do padrão de dominância legislativa resulta da confluência de fatores conjunturais e estruturais. A polarização entre maioria e oposição e a distância ideológica entre presidente e legislador mediano são essencialmente conjunturais, na medida em que refletem configurações partidárias e alinhamentos ideológicos resultantes das eleições. Já o perfil da representação

parlamentar, especialmente no que tange à centralidade do localismo, pode ser entendido como um fator estrutural, por estar ancorado na forma como os parlamentares constroem sua conexão com os eleitores – relação que parece ser condicionada por estruturas socioeconômicas subjacentes (Ames, 2001). Essa distinção é importante para avaliar se o protagonismo legislativo do Congresso tende a se consolidar ou se pode vir a ser revertido.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo ofereceu uma avaliação empírica e uma explicação para o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional. Os resultados mostram que a ampliação da produção legislativa de origem parlamentar abrange matérias relevantes e áreas centrais das políticas públicas, inclusive aquelas historicamente associadas à agenda do Executivo, como administração pública e política econômica.

Em linha com a abordagem teórica proposta, os achados sugerem que esse protagonismo decorre de escolhas coletivas dos congressistas sobre a organização da produção legislativa, em resposta a fatores estruturais – como o perfil da representação parlamentar – e conjunturais – como a polarização e o alinhamento ideológico. A aparente perda de centralidade da representação localista parece ter aumentado o incentivo dos parlamentares a se engajar diretamente na produção de leis, resultando no crescimento contínuo da produção congressual e na consequente redução da dominância presidencial. Do mesmo modo, a menor polarização entre maioria e oposição entre 2003 e 2014, bem como o aumento da distância ideológica entre presidente e legislador mediano a partir de 2015, parece ter reduzido os incentivos à delegação ao presidente.

Essas conclusões, contudo, devem ser vistas como preliminares. Ainda é necessário validar com maior rigor os dados de produção legislativa, especialmente no que se refere à contagem das leis extraoficiais e às classificações substantivas das proposições. Também é preciso avançar na verificação da suposta redução do localismo e de sua conexão com o crescimento da produção de origem parlamentar. Apesar dessas limitações, o estudo contribui de maneira relevante para o debate acadêmico e político ao iluminar a transformação do papel do Congresso na produção legislativa a partir de uma perspectiva original, que enfatiza as escolhas coletivas dos parlamentares e concebe os poderes do presidente como dependentes dessas escolhas e sujeitos a alterações informais.

Um aspecto central desse debate é em que medida o desempenho legislativo do governo depende da ação do presidente. Parte da literatura associa esse desempenho à habilidade do presidente de construir e coordenar coalizões, mobilizando estrategicamente seus recursos institucionais. Os resultados aqui apresentados, contudo, sugerem que a atuação presidencial está condicionada, em boa medida, a fatores exógenos, fora de seu controle direto. Mais especificamente, a evidência aponta que o espaço de manobra e os recursos à disposição do presidente dependem, em parte, da configuração das preferências parlamentares, tal como moldada pelas urnas.

Esse argumento também pode oferecer pistas sobre outra dimensão do protagonismo congressual: sua crescente influência sobre o orçamento por meio das emendas parlamentares. Assim como na produção de leis, maiorias legislativas enfrentam um dilema coletivo na alocação de recursos, cuja solução, em sistemas presidenciais, costuma envolver a centralização de poderes orçamentários no Executivo (Hallerberg e Marier, 2004). Essa solução, entretanto, é mais viável em contextos de maiorias homogêneas e com menor grau de conflito interno (Hallerberg, Strauch e von Hagen, 2007). No Brasil, a expansão do protagonismo orçamentário do Congresso ocorreu justamente após as maiorias de governo terem se tornado mais fragmentadas e heterogêneas. Essa sequência – compatível com a lógica desenvolvida neste estudo – sugere que, tão ou mais importante do que desenhar regras orçamentárias eficientes, é compreender os contextos políticos que condicionam sua adoção e viabilidade.

Em síntese, este estudo oferece uma perspectiva promissora para compreender as transformações do presidencialismo de coalizão a partir do crescente protagonismo do Congresso. O fenômeno parece derivar de incentivos para que parlamentares reduzam ou revertam a delegação ao presidente na formulação de políticas públicas – lógica que, provavelmente, também se estende ao orçamento. Identificar os fatores que moldam esses incentivos é fundamental para entender a dinâmica das mudanças legislativas em democracias presidenciais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político**, v. 2, n. 3, p. 67-79, 2021.

ALDRICH, J. H.; BERGER, M. M.; ROHDE, D. W. The historical variability in conditional party government, 1877-1986. *In*: BRADY, D. W.; MCCUBBINS, M. D. (ed.). **Party, process, and political change in Congress**: new perspectives on the history of Congress. Stanford: Stanford University Press, 2002.

ALDRICH, J. H.; ROHDE, D. W. The transition to republican rule in the house: implications for theories of congressional politics. **Political Science Quarterly**, v. 112, n. 4, p. 541-567, 1997.

ALMEIDA, A. A produção legislativa no pós-1988: tendências recentes e desafios. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 247-260.

ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado**: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. Tese (Doutorado em ciência política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ALMEIDA, A. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 34).

ALMEIDA, A. **Gabinetes ministeriais da Nova República (1985-2020)**: cargos, composição partidária e mudança. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 53).

AMARAL, A. R. V. P. **A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017**: relevância e proatividade? Tese (Doutorado em ciência política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**: interests, identities, and institutions in comparative politics. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. *In*: NICOLAU, J. M.; POWER, T. J. **Instituições representativas no Brasil**: balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AMORIM NETO, O. Cabinets and coalitional presidentialism. *In*: AMES, B. (ed.). **Routledge handbook of Brazilian politics**. New York: Routledge, 2019.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. **World Politics**, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ARAÚJO, S.; SILVA, R. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, n. 1, p. 58-74, 2012.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. A concentração eleitoral no Brasil (1994-2014). **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1091-1125, 2016.

BEZERRA, G. M. L. **Oposições parlamentares no Brasil**: uma análise dos incentivos institucionais e de suas práticas (1995-2014). Tese (Doutorado em ciência política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

BEZERRA, M. O. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horizontes Antropológicos**, v. 7, p. 181-207, 2001.

BINDER, S. Dodging the rules in Trump's Republican Congress. **The Journal of Politics**, v. 80, n. 4, p. 1454-1463, 2018.

BONFIM, R.; LUZ, J. H.; VASQUEZ, V. Mandatory individual amendments: a change in the pattern of executive dominance in the Brazilian budgetary and financial cycle. **Brazilian Political Science Review**, v. 17, n. 2, 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 1967. Brasília, 17 out. 1969. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, 29 jun. 1982. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc22-82.htm.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 11 set. 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 17ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016 [1989].

BRASIL, F. G.; REY, B. O fortalecimento do Congresso e a reformulação de leis no Brasil pós-redemocratização. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 14., 2024, Salvador, Bahia. **Anais**... Salvador: UFBA, 2024.

CABRAL, C. E. N. **Processo legislativo heterodoxo**: a multiplicação de temas em medidas provisórias. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CALVERT, R. The rational choice theory of social institutions: cooperation, coordination, and communication. *In*: BANKS, J. S.; HANUSHEK, E. A. (ed.). **Modern political economy**: old topics, new directions. New York: Cambridge University Press, 1995.

CARNEIRO, A. C. S. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional**. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2009.

CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COHEN, J. **Statistical power analysis for the behavioral sciences**. New York: Lawrence Erlbaum Associates, 1988.

CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 241-256, 2010.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan**: party government in the House. New York: Cambridge University Press, 1993.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Setting the agenda**: responsible party government in the U.S. House of Representatives. New York: Cambridge University Press, 2005.

CRISP, B. F. *et al*. Vote-seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies. **The Journal of Politics**, v. 66, n. 3, p. 823-846, 2004.

DESSEIN, W. Authority and communication in organizations. **The Review of Economic Studies**, v. 69, n. 4, p. 811-838, 2002.

DIAS, N. Produção legislativa e desempenho do governo Lula 3 em 2024. **Agência DIAP**, 23 dez. 2024. Disponível em: www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/92080-producao-legislativa-e-desempenho-do-governo-lula-3-em-2024.

EPITÁCIO, S. de S. F.; RESENDE, R. C. Direita e esquerda no Brasil: uma análise da produção legislativa dos deputados federais (1999-2014). **Brasiliana**: Journal for Brazilian Studies, v. 9, n. 1, p. 433-455, 2020.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. **Delegating powers**: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers. New York: Cambridge University Press, 1999.

FEREJOHN, J. A.; CALVERT, R. L. Presidential coattails in historical perspective. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 127-146, 1984.

FERREIRA JÚNIOR, N. A. **Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão**: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso das medidas provisórias. Tese (Doutorado em ciência política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Congress and decision-making in democratic Brazil. *In*: KINZO, M. D.; DUNKERLEY, J. **Brazil since 1985**: politics, economy, and society. London: University of London, Institute of Latin American Studies, 2003.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GOMES, F. B. C. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 55, p. 911-950, 2012.

HALLERBERG, M.; MARIER, P. Executive authority, the personal vote, and budget discipline in Latin American and Caribbean countries. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 3, p. 571-587, 2004.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; VON HAGEN, J. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. **European Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2, p. 338-359, 2007.

HIROI, T.; RENNO, L. Dimensions of legislative conflict: coalitions, obstructionism, and lawmaking in multiparty presidential regimes. **Legislative Studies Quarterly**, v. 39, n. 3, p. 357-386, 2014.

HORTA, A. B. Breve memória sobre o assessoramento legislativo na Câmara dos Deputados. *In*: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **40 anos de consultoria legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Edições Câmara, 2011.

HUBER, J. D. **Rationalizing parliament**: legislative institutions and party politics in France. New York: Cambridge University Press, 1996.

KEELE, L.; KELLY, N. J. Dynamic models for dynamic theories: the ins and outs of lagged dependent variables. **Political Analysis**, v. 14, n. 2, p. 186-205, 2006.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

KREHBIEL, K. Where's the party? **British Journal of Political Science**, v. 23, n. 2, p. 235-266, 1993.

KREHBIEL, K. Legislative organization. **Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 1, p. 113-128, 2004.

LAKE, D. A. Hobbesian hierarchy: the political economy of political organization. **Annual Review of Political Science**, v. 12, n. 1, p. 263-283, 2009.

MACHADO, F. R. **O aumento do protagonismo do Poder Legislativo brasileiro na formulação de políticas públicas**: análise das emendas e projetos de leis na Câmara dos Deputados. Tese (Doutorado em ciências sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2023.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 1, p. 13-27, 2004.

MCCULLAGH, P.; NELDER, J. A. **Generalized linear models**. 2. ed. Springer-Science+Business Media, B.V., 1989.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PAPKE, L. E.; WOOLDRIDGE, J. M. Econometric methods for fractional response variables with an application to 401 (k) plan participation rates. **Journal of Applied Econometrics**, v. 11, n. 6, p. 619-632, 1996.

PEREIRA, C. Bolsonaro, governe enquanto há tempo. **O Estado de S. Paulo**, 10 fev. 2020. Disponível em: www.estadao.com.br/politica/carlos-pereira/bolsonaro-governe-enquanto-ha-tempo.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; PESSOA, S. Métricas para o presidencialismo multipartidário. **Folha de S. Paulo**, 9 out. 2016. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/10/1820803-metricas-para-o-presidencialismo-multipartidario.shtml.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. D. All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, 2016.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PESSANHA, C. A delegação legislativa no Brasil: o decreto-lei e a medida provisória (1965-1998). *In*: WAIZBORT, L. (org.). **A ousadia crítica**: ensaios para Gabriel Cohn. Londrina: Editora Universidade Estadual de Londrina, 1998.

POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

REICH, G. Executive decree authority in Brazil: how reactive legislators influence policy. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-31, 2002.

RENNO, L. Executive-legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives? **Revista de Ciência Política**, v. 30, n. 2, p. 213-230, 2010.

REY, B. **Legislative effectiveness in Brazil**: the role of Legislative Member Organizations in the Chamber of Deputies. Tese (Doutorado em ciência política) – Syracuse University, New York, 2021.

REZENDE, R. M. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, e as medidas provisórias remanescentes do regime anterior. **Direito Público**, v. 1, n. 5, p. 146-155, 2004.

RIBEIRO, L. M.; MUNIZ, M. N. Imaginação, transgressão e formalização: ações do Congresso e do STF na definição de regras de tramitação de medidas provisórias. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 1, p. 155-183, 2020.

SANTOS, F. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 42, n. 1, 1999.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, 2016.

SANTOS, F.; LUZ, J. Primeiros passos em busca da governabilidade: análise preliminar da coalizão de apoio a Lula III. *In*: INÁCIO, M. (org.). **Presidente, gabinete e burocracias**: o que a nova administração Lula precisa saber. São Paulo: Hucitec, 2023.

SANTOS, M. L.; BAIRD, M. F. O Parlamento sob influência: transformações no Legislativo e na representação de interesses organizados. *In*: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (coord.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

SANTOS, R. F. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SHEINGATE, A. Rethinking rules: creativity and constraint in the US House of Representatives. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (ed.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2010.

SHEPSLE, K. A. Old questions and new answers about institutions: the riker objection revisited. *In*: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. **The Oxford handbook of political economy**. New York: Oxford University Press, 2006.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, I. A. Q. da. **A função legislativa do Congresso Nacional**: uma análise da produção normativa parlamentar. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

SOUZA, C. A Resolução nº 48, de 1993, e a consolidação do assessoramento legislativo institucional da Câmara dos Deputados. *In*: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **40 anos de consultoria legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Edições Câmara, 2011.

TAVARES, D. D. **Localismo na Câmara dos Deputados**: evolução e efeitos sobre a atividade legislativa. Dissertação (Mestrado em políticas públicas e desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

TAVARES, J. Temos um Congresso disfuncional, diz Sérgio Abranches. **Valor Econômico**, 23 jun. 2025. Disponível em: https://valor.globo.com/politica/noticia/2025/06/23/temos-um-congresso-disfuncional-diz-sergio-abranches.ghtml.

VIEIRA, B.; BATISTA, M. Sobre o que os deputados legislam? Um estudo sobre a agenda política legislativa (1995-2014). **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 9, n. 2, p. 29-43, 2018.

WEINGAST, B. R. The political institutions of representative government: legislatures. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 145, n. 4, p. 693-703, 1989.

WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. T. The industrial organization of Congress: or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

ZUCCO, C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

ZUCCO, C. **Brazilian Legislative Surveys (Waves 1-9, 1990-2021)**. Harvard Dataverse, V1, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.7910/DVN/WM9IZ8.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. The ideology of Brazilian parties and presidents: a research note on coalitional presidentialism under stress. **Latin American Politics and Society**, v. 66, n. 1, p. 178-188, 2024.

APÊNDICE A

CONTABILIZAÇÃO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Organizou-se uma base de dados com informações sobre a produção legislativa federal da Nova República, reunindo detalhes da proposição inicial, do seu conteúdo e do respectivo processo de deliberação. As informações sobre cada norma – oficial ou não – foram obtidas por meio de consultas diretas aos portais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República.[1]

A identificação das leis oficiais baseou-se na numeração sequencial específica atribuída a cada espécie normativa. Por esse critério, entre 15 de março de 1985 e 31 de dezembro de 2024, promulgaram-se 8.267 leis, assim distribuídas: 144 emendas à Constituição (incluindo seis emendas de revisão), 163 leis complementares, 7.783 leis ordinárias e 177 decretos-leis (DLs).[2] As medidas provisórias (MPs) convertidas em lei estão incluídas no total de leis ordinárias.

Para contabilizar as leis extraoficiais, consideraram-se as práticas analisadas em Amorim Neto e Tafner (2002), Cabral (2014) e Rezende (2004), sobretudo ligadas à tramitação das MPs.

O primeiro conjunto de leis extraoficiais abrange 21 DLs rejeitados e 72 MPs não aprovadas, mas que produziram efeitos jurídicos por períodos prolongados, ultrapassando o prazo constitucional de deliberação. Os DLs estavam sujeitos ao art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que prorrogou o prazo de apreciação dos atos ainda em tramitação na data da promulgação da Constituição e determinou sua rejeição caso não fossem aprovados no tempo estabelecido. Assim, 21 DLs permaneceram em vigor por mais de nove meses antes da rejeição formal. Considerando sua força imediata de lei e longa vigência, justifica-se sua inclusão na contagem da produção legislativa.

A mesma lógica aplica-se às 72 MPs. Editadas antes da Emenda Constitucional (EC) nº 32, de setembro de 2001, elas permaneceram vigentes por meio de sucessivas reedições ou com base na autorização expressa dessa emenda. A prática da reedição,

1. Respectivamente disponíveis em: www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-avancada; www25.senado.leg.br/web/atividade/materias; e www.planalto.gov.br/legislacao.

2. Pessanha (1998, p. 255) inclui na contagem o DL nº 2.293. Todavia, ele foi revogado pelo próprio Executivo apenas 27 dias após sua edição, por meio do DL nº 2.307.

não prevista no texto original da CF/1988 – que estabelecia a perda de eficácia de medidas não apreciadas em até trinta dias –, foi tolerada pelo Congresso Nacional por mais de uma década, até ser vedada pela EC nº 32/2001. Essa emenda, porém, assegurou (art. 2º) a vigência indefinida das MPs em tramitação à época de sua promulgação e ampliou para 120 dias o prazo de deliberação das editadas posteriormente (Brasil, 2001; Rezende, 2004). As 72 MPs em questão vigoraram por mais de 120 dias, o que, pelas regras atuais, equivale a sua conversão em lei.

O segundo conjunto de leis extraoficiais é formado por 672 reedições de MPs que introduziram alterações substantivas em relação à edição anterior. Além de admitir reedições de medidas não votadas, o Congresso também tolerou modificações de conteúdo nos textos reeditados, permitindo ao Executivo ajustar gradualmente o teor das medidas (Amorim Neto e Tafner, 2002). Reedições sem alteração apenas prorrogam a vigência do texto original, equivalendo, na prática, à manutenção de uma mesma norma em vigor – razão pela qual não são computadas como novas leis. Já as reedições com alteração substantiva configuram novos atos normativos, pois implicam a modificação de legislação vigente – algo que, em tese, exigiria aprovação de nova lei. Assim, somente as reedições com alterações substantivas foram contabilizadas. Para identificá-las, comparou-se o texto de cada reedição com o da versão imediatamente anterior, o que resultou em 672 casos. Esse conjunto inclui quatorze reedições que, embora tenham perdido a validade por diferentes razões, permaneceram em vigor por mais de 120 dias.

Um exemplo ilustrativo é a MP nº 1.053, que instituiu medidas complementares ao Plano Real. Editada originalmente em junho de 1995, só foi convertida em lei em fevereiro de 2001 (Lei nº 10.192), após 74 reedições. Em quatro delas observam-se alterações substantivas: i) na MP nº 1.079/1995, alterou-se o art. 11, para flexibilizar as exigências do processo de negociação coletiva entre empresas e trabalhadores; ii) na MP nº 1.171/1995, acrescentou-se parágrafo ao art. 3º, para especificar a periodicidade do reajuste dos contratos em que a administração pública é parte, e um novo artigo que altera a Lei nº 8.884; iii) na MP nº 1.540-21/1997, alteraram-se os arts. 6º e 8º, para modificar a periodicidade do reajuste da Unidade Fiscal de Referência (Ufir) e o índice de reajuste dos benefícios pagos com atraso pela Previdência Social, respectivamente; e iv) na MP nº 1.950-71/2000, alterou-se o art. 6º, para especificar o procedimento de reconversão para real dos valores expressos em Ufir. Pelos critérios deste estudo, a edição original e cada uma das quatro reedições com alteração substantiva são computadas como leis distintas.

O terceiro e último conjunto de leis extraoficiais corresponde a 439 matérias extras – conteúdos estranhos ao objeto principal da lei, por tratarem de temas diversos ou com finalidades distintas. Essa prática contraria, por exemplo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que exige a proposição separada de matérias diferentes (Brasil, 2016, art. 111, § 3º). Ainda assim, Cabral (2014) documenta sua recorrência em MPs editadas entre 2002 e 2011, revelando que tanto o Executivo quanto o Legislativo contribuíram para a inserção de matérias extras – o primeiro, por meio da proposição original; o segundo, por meio das chamadas "emendas jabutis"[3] –, sendo aquele mecanismo mais frequente. Um caso extremo é a MP nº 472/2009, que trata de onze matérias distintas, incluindo a criação ou modificação de programas governamentais em áreas como energia, tecnologia, habitação, educação e indústria, alterações na legislação tributária e a regulação de operações financeiras. Para os fins deste estudo, somente foi possível identificar as matérias extras presentes nas proposições originais que deram origem às leis oficiais e extraoficiais já computadas. Identificaram-se 439 matérias extras, distribuídas entre 250 proposições, das quais 208 são MPs.

As contagens de reedições de MPs com alteração substantiva e de matérias extras devem ser interpretadas com cautela. Ambas foram realizadas manualmente pelo autor, sem o suporte de *softwares* de análise de texto ou de validação externa, o que pode acarretar erros de classificação ou omissões pontuais. Para mitigar esse risco, pretende-se, em etapas futuras da pesquisa, adotar procedimentos de verificação automatizada e revisões independentes, de modo a validar e aprimorar a confiabilidade desses dados.

A tabela A.1 apresenta a distribuição da produção legislativa federal de 1985 a 2024, por espécie normativa, *status* (oficial ou não) e origem institucional da lei.

3. Designa-se "jabuti" à emenda que não tem relação com o tema ou matéria principal da proposição. Em outubro de 2015, o Supremo Tribunal Federal declarou tais emendas inconstitucionais.

TABELA A.1
Produção legislativa federal por espécie, *status* e origem da lei (15 mar./1985-31 dez./2024)

Espécie/*status*	Origem			Total
	Presidência da República	Congresso Nacional	Outros[1]	
Emendas constitucionais	30 (20,3%)	118 (79,7%)	0 (0,0)	**148 [1,5%]**
Oficiais	28 (19,4%)	116 (80,6%)	0 (0,0)	**144 [1,5%]**
Matérias extras[2]	2 (50,0%)	2 (50,0%)	0 (0,0)	**4 [0,04%]**
Leis complementares	51 (30,9%)	113 (68,5%)	1 (0,6%)	**165 [1,7%]**
Oficiais	49 (30,1%)	113 (69,3%)	1 (0,6%)	**163 [1,7%]**
Matérias extras[2]	2 (100%)	0 (0,0)	0 (0,0)	**2 [0,02%]**
Leis ordinárias	6.099 (67,1%)	2.541 (28,4%)	404 (4,5%)	**8.954 [94,6%]**
Oficiais	4.854 (62,3%)	2.526 (32,5%)	403 (5,2%)	**7.783 [82,2%]**
MPs não aprovadas[3]	72 (100%)	–	–	**72 [0,8%]**
Reedições de MPs[4]	672 (100%)	–	–	**672 [7,1%]**
Matérias extras[2]	411 (96,3%)	15 (3,5%)	1 (0,2%)	**427 [4,5%]**
Decretos-leis	204 (100%)	–	–	**204 [2,2%]**
Oficiais	177 (100%)	–	–	**177 [1,9%]**
Rejeitados[3]	21 (100%)	–	–	**21 [0,2%]**
Matérias extras[2]	6 (100%)	–	–	**6 [0,1%]**
Total de oficiais	5.108 (61,8%)	2.755 (33,3%)	404 (4,9%)	**8.267 [87,3%]**
Total de não oficiais	1.186 (98,5%)	17 (1,4%)	1 (0,1%)	**1.204 [12,7%]**
Total geral	**6.294 (66,4%)**	**2.772 (29,3%)**	**404 (4,3%)**	**9.471 [100%]**

Elaboração do autor.
Notas: [1] Tribunais, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.
[2] Matérias estranhas à principal.
[3] Com vigência superior a quatro meses.
[4] Com alteração substantiva do texto.
Obs.: 1. As porcentagens entre parênteses e entre colchetes referem-se, respectivamente, aos totais da linha e da coluna.
2. MP – medida provisória.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 11 set. 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 17ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016 [1989].

CABRAL, C. E. N. **Processo legislativo heterodoxo**: a multiplicação de temas em medidas provisórias. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PESSANHA, C. A delegação legislativa no Brasil: o decreto-lei e a medida provisória (1965-1998). *In*: WAIZBORT, L. (org.). **A ousadia crítica**: ensaios para Gabriel Cohn. Londrina: Editora Universidade Estadual de Londrina, 1998.

REZENDE, R. M. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, e as medidas provisórias remanescentes do regime anterior. **Direito Público**, v. 1, n. 5, p. 146-155, 2004.

APÊNDICE B

ÁREAS TEMÁTICAS DAS LEIS

1) Áreas de Estado

a) Administração pública:

- organização e gestão: estrutura e funcionamento da administração dos três poderes; cargos, funções, competências e procedimentos administrativos; licitações e contratos;
- pessoal: regime jurídico, carreiras, direitos, obrigações e remuneração de servidores civis e militares;
- fazenda: administração financeira e tributária; gestão de fundos, títulos e participações; repasses entre entes públicos; e
- patrimônio: gestão de bens imóveis e receitas patrimoniais; transferências de bens entre entes públicos.

b) Relações exteriores e defesa:

- relações exteriores: relações bilaterais e multilaterais; tratados e acordos; ordem jurídica internacional; imigração, emigração, vistos, regime jurídico de estrangeiros; serviço exterior; e
- defesa e segurança nacional: organização e financiamento da defesa; cooperação militar; indústria bélica; estatuto, carreira, ensino e serviço militar; código penal militar; inteligência.

c) Ordem política:

- eleições e representação: organização e administração de eleições; partidos, candidaturas e mandatos;
- poderes e controle: estrutura dos poderes; órgãos de controle; transparência, fiscalização e combate à corrupção; defesa do Estado democrático de direito; e
- organização federativa: estrutura da Federação; repartição de recursos e encargos; criação de entes federativos.

2) Áreas econômicas

a) Moeda e finanças:

- sistema financeiro: estrutura e ordenamento do sistema financeiro, mercado de capitais, seguros e crédito; serviços bancários e consórcios;
- moeda e preços: sistema monetário, câmbio, reservas, juros e medidas de controle de preços;
- déficit e dívida pública: gestão da dívida e do déficit; ajustes fiscais; privatizações; desvinculação de recursos; empréstimos e garantias; e
- tributos: sistema tributário; impostos, contribuições, taxas; recuperação de créditos; controle aduaneiro.

b) Produção, serviços e emprego:

- produção rural: atividades e políticas agrícolas, pesqueiras e florestais; crédito e incentivos; abastecimento e vigilância sanitária;
- produção industrial: atividades e políticas industriais (exceto tecnologia/informática); crédito, incentivos, metrologia e qualidade;
- infraestrutura:
  - transportes: políticas de transportes e portos; concessões, tarifas e incentivos;
  - minas, energia e águas: políticas de mineração, energia e abastecimento de água; concessões, tarifas e incentivos;
  - telecomunicações: políticas de telecomunicações e serviços postais; concessões, tarifas e incentivos;
  - ciência e tecnologia: políticas de ciência, tecnologia, informática e inovação; certificação eletrônica, biotecnologia, aeroespacial;
- comércio e serviços: políticas de comércio, turismo e serviços não financeiros; crédito e incentivos; e
- emprego e renda: políticas de emprego, salários, qualificação, microcrédito, empreendedorismo e cooperativismo de trabalho.

c) Ordem econômica:

- relações empresariais: defesa da concorrência; regime jurídico das empresas; direito empresarial, societário e falimentar; propriedade industrial e intelectual; títulos de crédito;
- relações de consumo: defesa e proteção do consumidor;
- relações de trabalho: fiscalização do trabalho; direito sindical e de greve; regulamentação profissional;
- conservação ambiental: políticas ambientais; controle de poluição, recursos naturais e áreas de preservação; e
- outros: cooperativas, economia solidária, direito comercial, responsabilidade civil de empresas.

3) Áreas sociais

a) Seguridade e promoção social:

- assistência social: benefícios, pensões especiais, combate à fome e pobreza; atendimento emergencial;
- previdência e amparo ao trabalhador: regimes previdenciários; aposentadorias; seguro-desemprego, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e abono salarial;
- saúde: políticas e serviços de saúde; vigilância sanitária; controle de medicamentos, drogas e alimentos; serviços hospitalares; campanhas e ações preventivas;
- educação: estrutura e financiamento do sistema educacional; unidades de ensino; magistério e formação; conteúdos e financiamento estudantil;
- cultura: políticas e atividades culturais; direitos autorais; patrimônio cultural e arquivístico;
- esporte: políticas e atividades esportivas; justiça desportiva; e
- outros: lazer, utilidade pública, radiodifusão pública e comunitária.

b) Desenvolvimento urbano e rural:

- ordem e infraestrutura urbana: políticas urbanas; saneamento; edificações e equipamentos urbanos; ambiente urbano; defesa civil;
- mobilidade e trânsito: políticas de trânsito e mobilidade; educação e segurança no trânsito; e
- política fundiária e habitacional: estatuto da terra; regularização fundiária e de imóveis da União; políticas habitacionais.

c) Justiça, cidadania e segurança pública:

- prestação de justiça: estrutura e funcionamento da Justiça; defensoria pública; procedimentos e prazos; advocacia; arbitragem e mediação; serviços notariais e de registro;
- cidadania:
  - direitos humanos, civis e políticos: proteção de vulneráveis e minorias; direitos básicos dos presos; acesso à informação;
  - liberdades individuais: expressão, reunião, religião, privacidade; relações familiares; sexualidade, aborto e prostituição;
  - outros: relações civis, associativas e condominiais; símbolos nacionais;
- segurança pública: estrutura e políticas de segurança; organização policial; legislação penal e processual penal; combate ao crime; controle de armas; proteção a vítimas e testemunhas.

APÊNDICE C

QUADRO C.1
Períodos de governo, maioria legislativa e oposição (Câmara dos Deputados, 1989-2022)

Período	Início	Fim	Maioria legislativa e oposição
JS-5	15/2/1989	14/3/1990	Maioria: PMDB-PFL. Oposição: PT-PDT-PCdoB-PSB-PSDB-PCB-PDS.
FC-1	15/3/1990	14/2/1991	Novo presidente. Maioria: PRN-PFL-PMDB. Oposição: PT-PDT-PCdoB-PSB-PSDB-PCB. Outubro: PDS junta-se à maioria.
FC-2	15/2/1991	14/2/1992	
FC-3	15/2/1992	1/10/1992	Nova maioria: PRN-PFL-PDS-PTB-PL-PDC-PSC-PTR-PST. Oposição: PT-PDT-PCdoB-PSB-PSDB-PCB-PMDB.
IF-1	2/10/1992	20/5/1993	Novo presidente. Maioria: PMDB-PSDB-PFL-PTB-PSB-PDT. Oposição: PDS-PSC-PT-PCdoB.
IF-2	21/5/1993	14/2/1994	Maio: PDT junta-se à oposição. Agosto: PP junta-se à maioria e PSB, à oposição. Dezembro: PTB deixa a maioria.
IF-3	15/2/1994	31/12/1994	
FH1-1	1/1/1995	14/2/1996	Novo presidente. Maioria: PSDB-PFL-PMDB-PTB. Oposição: PT-PCdoB-PDT-PSB-PPS.
FH1-2	15/2/1996	14/2/1997	Maio: PPB junta-se à maioria.
FH1-3	15/2/1997	14/2/1998	
FH1-4	15/2/1998	14/2/1999	
FH2-1	15/2/1999	14/2/2000	Abril: PTB deixa a maioria.
FH2-2	15/2/2000	14/2/2001	
FH2-3	15/2/2001	14/2/2002	
FH2-4	15/2/2002	31/12/2002	
LS1-1	1/1/2003	14/2/2004	Novo presidente. Maioria: PT-PL-PCdoB-PSB-PPS-PDT-PV-PTB-PMDB. Oposição: PSDB-PFL. Dezembro: PDT deixa a maioria.
LS1-2	15/2/2004	14/2/2005	Dezembro: PPS deixa a maioria.
LS1-3	15/2/2005	14/2/2006	Maio: PV deixa a maioria e PPS junta-se à oposição. Julho: PP junta-se à maioria.
LS1-4	15/2/2006	31/1/2007	
LS2-1	1/2/2007	31/1/2008	Fevereiro: PV junta-se à maioria. Abril: PDT junta-se à maioria. Junho: PRB junta-se à maioria.
LS2-2	1/2/2008	31/1/2009	

(Continua)

(Continuação)

Período	Início	Fim	Maioria legislativa e oposição
LS2-3	1/2/2009	31/1/2010	Setembro: PTB deixa a maioria.
LS2-4	1/02/2010	31/12/2010	Março: PV deixa a maioria.
DR1-1	1/1/2011	31/1/2012	Novo presidente. Maioria: PT-PMDB-PR-PCdoB-PSB-PDT-PP. Oposição: PSDB-DEM-PPS. Agosto: PR deixa a maioria.
DR1-2	1/2/2012	31/1/2013	Março: PRB junta-se à maioria.
DR1-3	1/2/2013	31/1/2014	Maio: PR junta-se à maioria. Outubro: PSB deixa a maioria.
DR1-4	1/2/2014	31/1/2015	
DR2-1	1/2/2015	30/3/2016	Fevereiro: PSD e PTB juntam-se à maioria; PV, SD e PSC juntam-se à oposição. Março: PMDB, PP e PSD deixam a coalizão.
MT-1	12/5/2016	31/1/2017	Novo presidente. Maioria: PMDB-PSDB-DEM-PP-PR-PSD-PTB-PRB-PSB-PPS. Oposição: PT-PDT-PCdoB-PSOL.
MT-2	1/2/2017	31/1/2018	Maio: PSB e PPS deixam a maioria. Dezembro: PSDB deixa a maioria.
MT-3	1/2/2018	31/12/2018	
JB-1	1/1/2019	31/1/2020	Novo presidente. Maioria: PSL-PR-PP-PSD-REP-DEM-PSDB-Novo-PSC. Oposição: PT-PDT-PCdoB-PSOL-PSB.
JB-2	1/2/2020	31/1/2021	
JB-3	1/2/2021	31/1/2022	
JB-4	1/2/2022	31/12/2022	

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Informações extraídas da base de dados construída por: ALMEIDA, A. *Gabinetes ministeriais da Nova República (1985-2020)*: cargos, composição partidária e mudança. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 53).

2. JS – José Sarney; FC – Fernando Collor; IF – Itamar Franco; FH – Fernando Henrique; LS – Lula; DR – Dilma Rousseff; MT – Michel Temer; e JB – Jair Bolsonaro.

3. PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PFL – Partido da Frente Liberal; PT – Partido dos Trabalhadores; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PCB – Partido Comunista Brasileiro; PDS – Partido Democrático Social; PRN – Partido Republicano Nacionalista; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; PL – Partido Liberal; PDC – Partido Democrata Cristão; PSC – Partido Social Cristão; PTR – Partido Trabalhista Renovador; PST – Partido Social Trabalhista; PP – Partido Progressistas; PPS – Partido Popular Socialista; PPB – Partido Progressista Brasileiro; PV – Partido Verde; PRB – Partido Republicano Brasileiro; PR – Partido da República; DEM – Democratas; PSD – Partido Social Democrático; SD – Solidariedade; PSOL – Partido Socialismo e Liberdade; PSL – Partido Social Liberal; REP – Republicanos; Novo – Partido Novo.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Vivian Barros Volotão Santos
Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Acesse nossas publicações

Acompanhe nossas redes sociais

Composto em roboto regular 10/12 (texto)
Roboto regular, bold, black 12/14 (títulos)
Roboto regular 10 (gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO