

F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O

H E N R I Q U E

C A R D O S O

O Fortalecimento do Legislativo no Brasil

Contribuição para o aperfeiçoamento
institucional do Congresso

Agosto de 2026

Sumário Executivo

F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O

H E N R I Q U E

C A R D O S O

O Fortalecimento do Legislativo no Brasil

Contribuição para o aperfeiçoamento
institucional do Congresso

Agosto de 2026

Sumário Executivo

Coordenação

Beatriz Rey e Sergio Fausto

Grupo de discussão *(ordem alfabética)*

Andréa Marcondes de Freitas · Bruno Carazza · Fernando Haddad Moura · Hélio Tollini · Jairo Nicolau · Marcus Pestana · Rodrigo Maia

Comprometida com o fortalecimento das instituições e da cultura democrática no Brasil, a Fundação FHC começou a produzir, a partir de 2025, uma série de policy papers voltados à análise de desafios institucionais e à formulação de propostas para o aprimoramento da democracia brasileira. Este é o segundo estudo da série.¹

Revisão:

Otávio Dias

Projeto Gráfico e Diagramação:

Felipe Martins

1 Conheça o policy paper produzido sobre o Supremo Tribunal Federal: 'A responsabilidade pela última palavra'. Fundação FHC, 2025. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/publicacao/a-responsabilidade-pela-ultima-palavra/> acesso em 08/06/2026.

Sumário Executivo

Ao longo das últimas duas décadas, observa-se um processo consistente de fortalecimento do Congresso Nacional brasileiro, com a ampliação de sua capacidade de atuar de forma mais ativa e influente na formulação de leis e políticas públicas. Esse movimento se manifesta tanto no aumento da iniciativa legislativa quanto na maior incidência sobre o conteúdo final das normas aprovadas.

Durante muitos anos, o Executivo manteve posição central na produção legislativa. Entre 1988 e o início dos anos 2000, cerca de 85% das leis aprovadas tiveram origem presidencial, e a probabilidade de rejeição de uma proposta do governo era inferior a 3%. Esse padrão começou a se alterar a partir dos anos 2000, quando o Congresso ampliou gradualmente sua capacidade de influência institucional.

Em 2009, pela primeira vez, parlamentares aprovaram mais leis de autoria própria do que proposições de iniciativa do Executivo, sinalizando uma mudança importante no equilíbrio entre os Poderes. O Poder Legislativo deixa de ocupar uma posição predominantemente reativa e passa a exercer um papel de maior protagonismo na definição da agenda pública e das políticas governamentais.

O fortalecimento do Legislativo não deve ser visto, em princípio, com desconfiança. O Congresso é o espaço institucional em que a heterogeneidade da sociedade brasileira encontra sua expressão mais direta, reunindo interesses regionais, sociais e políticos diversos em um mesmo ambiente deliberativo. O problema central discutido neste documento não é, portanto, o fortalecimento do Congresso em si, mas a forma como parte desse processo se deu nos anos recentes.

Um fortalecimento marcado pela informalidade

Este estudo sugere que parcela importante desse fortalecimento ocorreu por vias informais, produzindo distorções que alteraram o equilíbrio interno do Poder Legislativo, ampliaram a concentração de poder nas Presidências das Casas Legislativas e afetaram desde o funcionamento das comissões permanentes até o uso das emendas orçamentárias e a organização da agenda legislativa.

Essas mudanças se inserem em um processo mais amplo de reorganização das dinâmicas internas do Congresso, marcado pela crescente centralidade de mecanismos informais de coordenação política. O documento mostra como a instabilidade das regras de tramitação, a compressão recorrente das etapas deliberativas, o deslocamento da decisão para arenas menos visíveis e a ampliação da discricionariedade na condução da agenda legislativa passaram a comprometer a previsibilidade do processo legislativo e a reduzir a transparência das decisões públicas.

Nesse contexto, o regime das emendas orçamentárias também passou por profundas transformações. Desde a introdução das emendas individuais impositivas, a partir de 2015, e, depois, das emendas coletivas impositivas, em 2019, esse mecanismo contribuiu para deslocar parte importante do controle político dessas emendas do Executivo para as Presidências das Casas Legislativas, alterando significativamente as dinâmicas internas do Congresso.

Objetivo do documento

Este documento dá continuidade ao trabalho preparado por Beatriz Rey e Guilherme France para o Pacto pela Democracia, no âmbito do projeto Câmara Aberta. Como integrante do Pacto pela Democracia, a Fundação FHC busca ampliar o esforço de diagnóstico e de proposição ali iniciado. Aqui propomos uma leitura integrada do processo legislativo, articulando regras formais, práticas informais e dinâmicas políticas em um mesmo quadro analítico, apoiado em evidências empíricas e referências bibliográficas.

As propostas apresentadas visam conferir maior previsibilidade e transparência ao processo legislativo. Não se trata de propor uma reestruturação ampla, muito menos disruptiva, do Congresso Nacional, mas de identificar ajustes pontuais no funcionamento do processo legislativo, especialmente na Câmara dos Deputados, que possam ser implementados no arranjo institucional vigente.

O objetivo é oferecer um conjunto inicial de diagnósticos e propostas capazes de estimular a reflexão pública sobre o funcionamento do Congresso e de contribuir para o aprimoramento da democracia representativa no Brasil. As recomendações estão organizadas em dois grupos: questões essenciais, consideradas prioritárias para garantir condições mínimas de previsibilidade e transparência do processo legislativo,

e questões complementares, voltadas ao aperfeiçoamento do funcionamento institucional no médio e no longo prazo.

Veja em seguida as principais recomendações.

Questões essenciais

Sistema de votação híbrido e remoto

Revisão do uso ordinário do Sistema de Deliberação Remota (SDR), de modo a criar critérios objetivos e previamente definidos para a autorização de sessões remotas ou híbridas e restabelecer a deliberação presencial como regra geral do funcionamento legislativo.

Comissões legislativas

Reversão do esvaziamento progressivo das comissões permanentes, com vistas a recompor seu papel como instâncias centrais de debate e aperfeiçoamento técnico das proposições e deliberação.

Apensamento de Propostas de Emendas à Constituição

Definição de critérios mais rigorosos e transparentes para o uso do apensamento de PECs, de forma a reduzir o uso estratégico de expedientes regimentais para acelerar a tramitação de propostas sensíveis, contornando instâncias institucionais como a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC).

Medidas provisórias

Reativação das comissões mistas, formadas por senadores e deputados, responsáveis pela análise das Medidas Provisórias, de modo a fortalecer a capacidade do Congresso de processar e deliberar sobre as medidas editadas pelo Executivo, evitando que a caducidade seja o desfecho predominante das MPs, o que gera instabilidade jurídica.

Colégio de Líderes

Composto pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo, o Colégio de Líderes deve ter suas competências e regras de

funcionamento claramente especificadas no Regimento da Câmara, para garantir previsibilidade e transparência nos processos de coordenação política e definição da agenda legislativa.

Questões complementares

Sessões extraordinárias

Revisão do uso recorrente das sessões extraordinárias em votações consideradas estratégicas, em detrimento das sessões ordinárias, que operam sob regras mais rígidas de organização dos trabalhos. Restringir a convocação emergencial pelo presidente da Câmara dos Deputados a situações efetivamente excepcionais.

Requerimentos de urgência

Disciplina mais rigorosa dos instrumentos regimentais de urgência, que passaram a funcionar como instrumentos centrais de coordenação da agenda e de disputa procedimental, evitando sua normalização e a compressão excessiva das etapas deliberativas.

Comissões especiais e grupos de trabalho

Contenção da proliferação das comissões especiais e grupos de trabalho, reduzindo sobreposições institucionais e incentivos ao esvaziamento das comissões permanentes, que têm a atribuição de examinar previamente as proposições, promover audiências públicas e assegurar a representação equilibrada das bancadas.

Pedidos de impeachment

Definição de prazo para a análise de admissibilidade de pedidos de impeachment do presidente da República, reduzindo margens excessivas de discricionariedade institucional por parte do presidente da Câmara.

Temas para uma futura agenda de reformas

Além das questões aqui organizadas como essenciais e complementares, o documento aponta alguns temas voltados a uma futura agenda de reformas institucionais, cuja complexidade e abrangência exigem debate mais aprofundado e construção de consensos políticos.

Embora não configurem medidas imediatas, questões como estabelecer a **votação nominal aberta** como regra geral nas duas Casas, restringir os chamados **jabutis** e garantir maior celeridade à tramitação de **proposições de iniciativa popular** configuram uma agenda mais ampla, que demanda aprofundamento analítico e discussão qualificada entre acadêmicos, jornalistas e os próprios parlamentares.

Emendas orçamentárias

O tema das emendas orçamentárias tem provocado tensão entre os Poderes da República, o Congresso e a sociedade, e exige investigação adicional e formulação cuidadosa de alternativas institucionais. Como contribuição ao debate, trazemos duas sugestões.

Recomendamos que as emendas orçamentárias sejam formuladas e deliberadas no âmbito das respectivas comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o que favoreceria a análise técnica especializada e o alinhamento com programas existentes.

A segunda recomendação propõe que o volume das emendas parlamentares esteja alinhado à real capacidade de alocação do orçamento, evitando a compressão excessiva de políticas públicas estruturantes e preservando a margem de gestão do Poder Executivo.

Por que enfrentar essas questões

Os problemas identificados ao longo deste documento indicam um padrão de funcionamento que compromete a previsibilidade do processo legislativo e reduz a transparência das decisões públicas. Em conjunto, essas dinâmicas afetam não apenas o desempenho institucional do Congresso, mas também sua capacidade de atuar como espaço de representação efetiva da pluralidade social.

O custo de não enfrentar essas questões é duplo. Do ponto de vista interno, a tendência é o aprofundamento de um funcionamento cada vez mais concentrado, menos previsível e progressivamente mais dependente de arranjos informais. Do ponto de vista do regime democrático, um Legislativo que opera sob essas condições contribui para o aumento da incerteza institucional, tendencialmente para a intensificação de conflitos entre os Poderes e para a fragilização da confiança pública nas instituições.

Avançar é possível

As instituições não são estruturas fixas, mas arranjos moldados pelas próprias elites políticas que delas participam. Essas mesmas elites têm a capacidade — e a responsabilidade — de redefinir o equilíbrio institucional vigente. O Congresso pode optar por aprofundar práticas que ampliam a discricionariedade e reduzem a visibilidade do processo decisório, ou promover um novo ciclo de ajustes internos voltado à recomposição de padrões mínimos de previsibilidade, transparência e colegialidade.

O desafio, portanto, não é apenas técnico, mas político. Trata-se de decidir se o Congresso continuará a operar por meio de expedientes que fragilizam a previsibilidade e a transparência de suas decisões, ou se assumirá protagonismo na reconstrução de suas próprias regras, dando contribuição importante para a qualidade da democracia brasileira.

Para acessar este
policy paper na íntegra,
utilize esse **QR Code**.

