



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E POLÍTICAS
PÚBLICAS.

MARIA DE NAZARETH OLIVEIRA MACIEL

**Relações Executivo - Legislativo na Perspectiva da Medida Provisória no Brasil e do
Decreto Lei em Portugal.**

**Belém/PA
2015**

Maria de Nazareth Oliveira Maciel

**Relações Executivo - Legislativo na Perspectiva da Medida Provisória no Brasil e do
Decreto Lei em Portugal.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Orientação: Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho e Coorientação: Prof. Dr. Carlos Augusto Silva Souza.

**Belém/PA
2015**

Maria de Nazareth Oliveira Maciel

**Relações Executivo - Legislativo na Perspectiva da Medida Provisória no Brasil e do
Decreto Lei em Portugal.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Orientação: Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho e Coorientação: Prof. Dr. Carlos Augusto Silva Souza.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho
Orientador

Prof. Dr. Carlos Augusto Silva Souza.
Examinador Interno

Prof. Dr. Manoel Alves da Silva.
Examinador Externo

Data da defesa: 19/01 /2015
Status do Projeto: APROVADO

Dedico essa pesquisa a Deus em sua maior significância, a meus pais, por terem sido firmes nos nobres valores que me transmitiram; ao meu filho Luann, pelo auxílio inenarrável em todos os momentos, muito especialmente dedico a você este título; e, ao meu amor Eugenio Machado, pela presença incansável que tornou possível esta conquista.

AGRADECIMENTOS

Se estiverdes lendo estas linhas, significa: CONSEGUI.

É! eu consegui sim, mas não foi fácil fazer o percurso. Àquele processo seletivo, as perguntas do professor Celso na entrevista, que medo que deu. E, os momentos de chegar à porta da sala, depois de quinze minutos e estar trancada? Quanta adrenalina!

Foi difícilimo cursar as disciplinas, ser aprovada e, depois ainda ouvir um “não prestou” do professor Carlos, sobre o projeto. Ah! E a fase de coletar os dados, se não fosse o Luann e sua expertise com as plataformas governamentais, os dados ainda estariam lá, na base de dados. E, sem falar do meu orientador, professor Milton, sempre escrevendo: ainda falta o essencial: tudo!

Mas, enfim a conclusão chegou, foi um longo e frutífero caminho percorrido, graças a Deus. Se nada foi fácil, nem tampouco tranquilo tudo foi necessário! “A sola do pé conhece toda a sujeira da estrada” (provérbio africano).

Mas, não se pode fazer um percurso, esquecendo os encontros da estrada. Então devo agradecer a todos aqueles que sempre confiaram em mim, desde sempre. À minha família de nascimento e a nova família que constitui e ganhei de Deus, meu filho Luann, amigo inseparável em todos os momentos deste curso e sob quaisquer circunstâncias, aos meus novos filhos: Lucas e Letícia, pelo acolhimento, e ao meu Eugenio, por absolutamente tudo.

Aos meus pais, por me terem dado educação, valores e sonhos e, por me terem ensinado a andar.

A meu pai que nunca deixou de me amar, nem de confiar em mim. Pai, meu amor eterno e incondicional. À minha mãe, você que me gerou. Com meus pais, que muitas vezes, renunciaram aos seus sonhos para que eu pudesse realizar os meus, partilho a alegria deste momento.

A todos os meus familiares, aquelas pessoas especiais que diretamente me incentivaram. Aos modelos em que procuro me espelhar sempre: minha avó materna Raimunda (*in memoriam*), amor incondicional eterno, que me ensinou a ser nobre, na essência da palavra. Que falta você me faz! Meu avô paterno, Inácio (*in memoriam*) pelo exemplo e garra, perseverança e otimismo contagiantes.

Aos irmãos que Deus colocou em minha vida e escolhi para conviver: Guilherme, Roberto, Silvana, Augusto e Claudia. Amor incondicional, sempre. À distância não nos separa.

Aos meus sogros Manuel e Adelina, que, mesmo distantes, estão por perto, com aqueles olhinhos alegres e vibrantes. Basta fechar os olhos e a lembrança fica nítida.

Devo agradecer aos meus verdadeiros amigos, sempre. Sempre mesmo. Na vida dependemos de muita gente. “Pois há muito tempo que eu saí de casa. Há muito tempo que eu caí na estrada. Há muito tempo que eu estou na vida. Foi assim que eu quis, e assim eu sou feliz. Principalmente por poder voltar a todos os lugares aonde já cheguei, pois lá deixei um prato de comida, um abraço amigo, um canto para dormir e sonhar”. (Caminhos do coração – Gonzaguinha).

Obrigada pelos silêncios, pelos sons, por tudo. Enfim para todos o meu MUITO OBRIGADA, pelas vibrações e por todas as preces, que eu sei foram feitas.

Ao Prof. Dr. Carlos Sousa (UFPA), coordenador do mestrado e conselheiro virtual. Ao Prof. Dr. Milton Cordeiro, meu orientador e exemplo profissional, por **jamais** ter permitido que eu interrompesse o processo e pela confiança. Quando ‘crescer’, eu quero ser como você.

Aos professores, funcionários e colegas do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política. Aos professores Doutores Carlos Souza e Dolores Silva, Manuel Silva, que aceitaram compor minha banca de qualificação e de defesa, pelas sugestões e análises.

Aos alunos da turma do Mestrado, e, aos meus apoiadores incondicionais: Ana, Delice e Francisco, amigos da secretaria do PPGCP, pois vocês foram muito, mais muito especiais, do início ao fim do curso.

Mais uma vez ao MEU EUGENIO, pelo estímulo, mesmo quando o cansaço parecia me abater e, principalmente, pela confiança e o carinho de sempre.

E, finalmente obrigada meu Deus. Tu que não deixas nem um filho sozinho no caminho. Obrigada! Tua presença em cada momento, em cada nascer e, em cada pôr de sol, tornou tudo possível.

Com vocês todos, meus queridos, eu divido a alegria desta experiência, pois, “quando não souberes para onde ir, olha para trás e sabereis, pelo menos, de onde vens” (Provérbio africano).

Maria de Nazareth Oliveira Maciel

“Da infelicidade da composição, erros da escrita e outras imperfeições da estampa, **não** há que dizer-vos: vós vedes, vós os castigais.”

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE SIGLAS	9
RESUMO	10
ABSTRACT	11
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO JURÍDICO: O EXECUTIVO LEGISLADOR.	16
1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E JURÍDICA	16
1.1 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O TEMA	16
1.1.1 Semelhanças e Diferenças entre Portugal e Brasil	18
1.2 TEORIA DE BASE ANALÍTICA	21
CAPÍTULO 2 - MEDIDAS PROVISÓRIAS E, DECRETO LEI	25
2 - ORIGEM DAS CONSTITUIÇÕES DE BRASIL E DE PORTUGAL	25
2.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	25
2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 DO BRASIL.....	27
2.2.1 Características históricas constitucionais peculiares.....	27
2.2.2 A Medida Provisória no contexto da Constituição de 1988	29
2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1976 DE PORTUGAL.....	30
2.3.1 Características históricas constitucionais peculiares	30
2.3.2 O Decreto Lei no Contexto da Carta de 1976	31
CAPÍTULO 3 - QUANTIDADE DE NORMAS ELABORADAS PELOS GOVERNOS.	34
.....	34
3 MEDIDA PROVISÓRIA NO BRASIL E DECRETO LEI EM PORTUGAL	34
3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	34
3.2 PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL	34
3.2.1 Emendas à Constituição	34
3.2.2 Leis.....	35
3.2.3 Iniciativa Popular	35
3.3.4 Medida Provisória	36
3.3 PROCESSO LEGISLATIVO EM PORTUGAL.....	37

3.3.1	Iniciativa Legislativa	38
3.3.2	Apreciação parlamentar de atos legislativos	38
3.3.3	Processo de urgência	39
3.3.4	Competência para elaboração de atos normativos	39
3.3.5	Decretos leis	40
3.3.5.1	Natureza jurídica e Valor Normativo	40
3.3.5.2	Discussões sobre Decreto Lei – relações do Executivo com o Legislativo.	41
3.4	MEDIDA PROVISÓRIA NO BRASIL E DECRETO LEI EM PORTUGAL	42
3.4.1	Nas Cartas constitucionais	42
3.8.2	Nos Regimentos Internos das Casas Legislativas	43
3.10	MEDIDAS PROVISÓRIAS - EDIÇÕES PELO TITULAR DO EXECUTIVO (PRESIDENTE DA REPÚBLICA) NOS 26 ANOS DE VIGÊNCIA DA ATUAL CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA – 1988.	44
3.11	DECRETOS LEI - EDIÇÕES PELO TITULAR DO EXECUTIVO (PRIMEIRO MINISTRO) NOS 38 ANOS DE VIGÊNCIA DA ATUAL CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA - 1976.	45
3.12	COMPARAÇÃO BRASIL E PORTUGAL – ANÁLISE QUANTITATIVA.	47
3.13	COMPARAÇÕES DE BRASIL (1988) X PORTUGAL (1976).	49
3.14	COMPARAÇÕES DE BRASIL E PORTUGAL – 1988.	50
3.15	COMPARAÇÕES DOS ANOS DE 2013 E 2014 BRASIL E PORTUGAL – RECORTE HISTÓRICO.	50
	CAPÍTULO 4 - MÉTODO, RESULTADO E DISCUSSÃO.	54
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE PESQUISA.	54
4.1	QUANTO AO MÉTODO.	54
4.1.1	Quanto aos objetivos	55
4.1.2	Quanto à natureza da pesquisa	55
4.1.3	Quanto aos procedimentos técnicos	56
4.1.4	Quanto à abrangência temporal.....	57
4.1.5	Quanto ao modo de fazer – teste das hipóteses.....	57
4.2	RESULTADOS E DISCUSSÃO BRASIL	60
4.2.1	Presidentes da República Federativa do Brasil após a constituição de 1988.....	60
4.2.2	Medidas provisórias – 1988 a 2014 CF/88 – Edições por mandatos presidenciais – Brasil.	63
4.2.3	Medidas Provisórias – por área de regulamentação legislativa.	67

4.2.4 Medidas provisórias - Presidentes da República.....	69
4.2.5 Medidas provisórias – Situação de validade.	71
4.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO PORTUGAL	75
4.3.1 Composição do Governo - Primeiros Ministros.....	75
4.3.2 Decretos Lei – Primeiros Ministros.	77
4.3.3 Decretos Leis na linha do tempo – Por Governo.	79
4.3.4 Situação Jurídica dos Decretos lei – Publicados e em Vigência.	81
4.3.5 Situação Jurídica dos Decretos lei - Mandatos de Primeiro Ministro.	82
CONCLUSÃO.....	84
REFERÊNCIAS	87

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Comparação Jurídica – Brasil/Portugal.
- Figura 2 – Quantidade de Medidas Provisórias na linha do tempo - Brasil
- Figura 3 –Quantidade de Decreto lei na linha do tempo – Portugal
- Figura 4 – Comparação das edições de diplomas jurídicos autônomos – Brasil e Portugal
- Figura 5 – Decretos lei – 1976 – Portugal e Medidas provisórias – 1988- Brasil.
- Figura 6 – Decretos Lei – 1988 – Portugal e Medidas Provisórias -1988 – Brasil.
- Figura 7 – Decretos lei e Medidas Provisórias – 2013/2014.
- Figura 8– Presidentes da República Federativa do Brasil após a constituição de 1988 – Brasil.
- Figura 9 – Quantidade de Medidas Provisórias por mandato presidencial - Brasil
- Figura 10 –Classificação por área da regulamentação legislativa – Brasil
- Figura 11 – Medidas provisórias por Presidente da República - Brasil
- Figura 12 – Situação de validade das Medidas Provisórias por dimensão e Presidentes Brasil
- Figura 13 – Composição do Governo – Primeiros Ministros – constituição de 1976Portugal.
- Figura 14 – Decretos lei por mandato de Primeiros Ministros – Portugal.
- Figura 15 – Decreto lei na linha do tempo – Portugal.
- Figura 16 – Participação Decretos lei em Vigência e Revogados classificados por gestão (1º Ministros) – 1976 / 2014 – Portugal
- Figura 17 – Decretos lei por Primeiro Ministro e Situação – Portugal.

LISTA DE SIGLAS

ARP – Assembleia da República Portuguesa

CNB – Congresso Nacional Brasileiro

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto lei

MPs – Medidas Provisórias

PM – Primeiro Ministro

PR – Presidente da República

RESUMO

Esta pesquisa analisa a produção legislativa dos Governos de Brasil e Portugal, para saber: quais resultados serão alcançados na produção de norma pelo Executivo, em dois países, com sistemas jurídicos diferentes e institutos jurídicos idênticos? Quais as diferenças e semelhanças na produção de norma pelos Governos de Brasil e de Portugal no atual período constitucional no que tange à: organização jurídica e política das instituições e a quantidade de norma elaborada pelos Governos? As hipóteses são que as constituições de Brasil e de Portugal transferem competência legislativa para o Governo acompanhando uma tendência do mundo contemporâneo, onde a celeridade e a técnica são ferramenta primordial e ainda, que as relações do Legislativo como o Executivo no ato da produção legiferante do Governo perpassa pelo entendimento das melhores condições técnicas deste, não somente para elaborar normas, muito mais para programa-las e executá-las em tempo hábil. A escolha de Brasil e Portugal se justifica por motivos históricos comuns e razões sociais de mostrar que existe um quantitativo de legislação elaborada pelos Governos sem a participação prévia do Parlamento e que isto não ocorre apenas no Brasil. Estuda a Constituição da República de Portugal de 1976 e a Constituição Federal do Brasil de 1988. Objetiva conhecer a quantidade da norma editada pelo Executivo de Brasil e Portugal e analisar as diferenças e semelhanças desta produção no atual período constitucional no que tange à organização jurídica e política das instituições. Coleta de dados nos sítios eletrônicos, diários e jornais oficiais disponíveis em plataformas governamentais, usando o método quantitativo em diálogo com o método qualitativo. Coteja a quantidade de norma com as teorias existentes sobre as edições de Medidas Provisórias pelo Presidente da República no Brasil e de Decretos Lei pelo Primeiro Ministro em Portugal. Os Fundamentos são a teoria da separação dos poderes de Montesquieu, teorias da abdicação e da delegação por parte do Legislativo brasileiro e a teoria da eficiência do Estado. A dissertação esta organizada em quatro capítulos, incluindo revisão da literatura e discussão dos dados.

Palavras-chave: Brasil; medidas provisórias; Portugal; decretos lei.

ABSTRACT

This research analyzes the legislative output of the Governments of Brazil and Portugal, to know: the Executive, in two countries with different legal systems and identical legal institutions, will achieve what results in production standard? What are the differences and similarities in production standard by the Governments of Brazil and Portugal in the current constitutional period with regard to: legal and political organization of the institutions and the amount of standard developed by the governments? The chances are that the constitutions of Brazil and Portugal transfer legislative powers to the government following a trend of today's world where the speed and technique are paramount tool and also that the Legislative relations as the Executive in the act of legislating production government moves through the understanding of the best technical conditions of this, not only for developing standards, more to program them and execute them in a timely manner. The choice of Brazil and Portugal is justified by common historical reasons and social reasons to show that there is a law of quantitative prepared by governments without the prior involvement of Parliament and that this does not occur only in Brazil. Study the Constitution of the Republic of Portugal from 1976 and the Federal Constitution of Brazil 1988. It aims to know the amount of the standard issued by the Executive of Brazil and Portugal and analyze the differences and similarities of this production in the current constitutional period with regard to the legal organization and political institutions. Data collection in electronic sites, journals and official journals available in government platforms, using the quantitative method in dialogue with the qualitative method. Collates the amount of standard with existing theories about the history of Provisional Measures by the President in Brazil and Decree Law by the Prime Minister in Portugal. The Foundations are the theory of separation of Montesquieu powers, theories of abdication and the delegation from the Brazilian legislature and the theory of state efficiency. The dissertation is organized into four chapters, including literature review and discussion of the data.

Key words: Brazil; provisional measures; Portugal; law decrees.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, a priori define-se como uma análise da produção legislativa dos Governos, em sede de literatura comparada entre Brasil e Portugal.

As transformações políticas do último século ofuscaram a clareza da organização do poder político entre Executivo e Legislativo. O aperfeiçoamento do Poder Executivo, somado as novas exigências da sociedade, leva a um reaparelhamento do Estado de Direito, onde elaborar normas não está mais limitada a um único Poder, como inicialmente previa a Teoria da Separação dos Poderes.

No mundo contemporâneo as ações do Governo precisam ser céleres, pois a acesso a informação corre globalizada e atingir metas estatais depende muito mais de uma norma sendo reelaborada, atualizada e modernizada numa constante proximidade nas relações do Poder Legislativo com o Executivo.

No Brasil com a Medida Provisória e em Portugal com o Decreto Lei o Presidente da República e o Primeiro Ministro sob sistemas de governos diferentes, Presidencialismo e Parlamentarismo, respectivamente, executam políticas públicas a partir de normas por eles mesmo elaboradas.

Minha pesquisa está centrada apenas na elaboração de norma, quando esta é feita pelo Poder Executivo. A questão problema central da pesquisa quer saber: Quais resultados serão alcançados na produção de norma pelo Executivo, em dois países, com sistemas jurídicos diferentes e institutos jurídicos idênticos?

Para responder com objetividade a questão central de pesquisa criou-se uma questão subsidiária: Quais as diferenças e semelhanças na produção de norma pelos Governos de Brasil e de Portugal no atual período constitucional no que tange à: organização jurídica e política das instituições e a quantidade de norma elaborada pelos Governos?

Duas hipóteses respondem, provisoriamente, os problemas apontados afirmando que: as constituições de Brasil e de Portugal transferem competência legislativa para o Governo acompanhando uma tendência do mundo contemporâneo, onde a celeridade e a técnica são ferramenta primordial e ainda, que as relações do legislativo como o executivo no ato da produção legiferante do Governo perpassa pelo entendimento das melhores condições técnicas deste, não somente para elaborar normas, muito mais para programa-las e executá-las em tempo hábil.

A escolha de Brasil e Portugal se justifica por motivos históricos comuns, donde provêm suas democracias que veio da constituição da Espanha de 1812, conhecida como Constituição de Cádiz,¹ o processo de redemocratização brasileiro ocorreu dentro do contexto da chamada terceira onda de redemocratização, a qual se iniciou em 1974 com o fim do regime salazarista em Portugal.

Identifiquei na literatura um tratamento insuficiente sobre o tema. Minha pesquisa pretende iniciar discussões para cobrir está ausência usando os portais de legislação do Executivo disponíveis nos dois países para contar, organizar e analisar a produção de norma feita pelo Poder Executivo.

A contribuição da pesquisa na ampliação do conhecimento sobre a produção legislativa dos Governos do Brasil desde a constituição de 1988, de Portugal a partir da Constituição da República de 1976 contribuirá para o debate temático.

Investigar o modelo de produção de normas de forma comparada, explorando os aspectos mais significativos referentes à ação legiferante do Executivo e seus caracteres específicos de forma a salientar as diferenças e semelhanças existentes em dois países, busca estimular a exploração científica do tema.

Minha pesquisa adotará os meios e os cuidados necessários para promover o desenvolvimento doutrinário e conquistar resultados positivos para engrandecer intelectualmente a área.

Razões sociais podem ser apontadas, pois a pesquisa busca, com seriedade, mostrar para a sociedade que existe um quantitativo de legislação elaborada pelos Governos sem a participação prévia do Parlamento na elaboração e aprovação da matéria e que isto não ocorre apenas no Brasil.

A sociedade em geral quicá conhece o quantitativo ou as matérias sobre as quais Presidentes das Repúblicas, Primeiros Ministros colocam no mundo jurídico diuturnamente medidas de efeitos imediatos sobre políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação governamental, sem a presença do órgão que inicialmente deveria legislar, qual seja o Poder Legislativo.

A escolha também se deve ao fato dos dois países usarem institutos jurídicos idênticos (norma primária do Executivo), embora sobre regimes jurídicos diferentes (presidencialista no Brasil e Semipresidencialista em Portugal).

¹A Constituição promulgada na cidade de Cádiz na Espanha no ano de 1812 foi utilizada por Brasil e Portugal “numa singular comunhão de textos constitucionais, produto da mesma outorga imperial: no Brasil, a Constituição de 1824; em Portugal, a Carta de 1826”. (BONAVIDES, 2000, p.3).

São consideradas na pesquisa a Constituição da República de Portugal de 1976 e a Constituição Federal do Brasil de 1988², marcos para a coleta de dados, feita nos sítios eletrônicos, diários e jornais oficiais disponíveis em plataformas governamentais mantidas, oficialmente, pelos dois países.

A constituição de Portugal dita reservas mais ou menos extensas de matérias imunes à atividade legiferante do Governo, já a constituição do Brasil prevê a ocorrência de condições excepcionais de necessidade e urgência. Entretanto, os dois ordenamentos jurídicos admitem o exercício autônomo de competências legislativas aos Governos.

Decreto Lei é uma iniciativa legislativa do Governo português no âmbito das suas competências definidas pelo artigo 198 da Constituição da República Portuguesa, donde o Governo emite decretos-lei sobre matérias não reservadas à Assembleia da República, matérias de reserva relativa da Assembleia da República, com autorização, desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam e sobre matérias respeitantes à organização e funcionamento do Governo.

Medida Provisória é um ato unipessoal do Presidente da República do Brasil, com força imediata de lei, sem a participação do poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la, aprová-la ou rejeitá-la em momento posterior. O pressuposto, de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal brasileira é urgência e relevância, cumulativamente.

A pesquisa objetiva conhecer a quantidade da norma pelo Executivo de Brasil e Portugal e analisar as diferenças e semelhanças desta produção no atual período constitucional no que tange à organização jurídica e política das instituições: Legislativo e Executivo.

Oportuniza uma abordagem quantiquantitativa, utilizando-se do método quantitativo em diálogo com o método qualitativo e coteja a quantidade de norma com as teorias existentes sobre as edições de medidas provisórias pelo Presidente da República no Brasil e de Decretos lei pelo Primeiro Ministro em Portugal buscando respostas aos problemas de pesquisa.

Faz um pequeno relato histórico sobre os fundamentos da tripartição dos poderes advindos da Teoria da Separação dos Poderes³ de Montesquieu, no atual Estado de direito.

A Teoria da Separação dos Poderes influencia o Estado de Direito dos países contemporâneos e estrutura os princípios da organização do poder político consagrado, tanto na atual Constituição da República Portuguesa promulgada no ano de 1976, como na Constituição Federal do Brasil sancionada no ano de 1988.

² A partir da vigência destes diplomas, foi feita a coleta de dados (decretos lei em Portugal e medida provisória no Brasil).

³ O princípio teorizado por Montesquieu no livro *O Espírito das Leis*, influenciou todo o movimento constitucional que o procedeu (Fontes, 2008).

A pesquisa estuda as teorias da abdicação e da delegação por parte do Legislativo brasileiro (Figueiredo e Limongi, 2007) e a teoria da eficiência do estado, onde o novo papel conferido ao Governo para a persecução dos fins do Estado não se bastam apenas da função administrativa, e que nos novos tempos a tarefa a cargo do Estado, acompanhada por alterações da estrutura e das funções desempenhadas pelo Parlamento, força uma abertura ao Governo para o exercício direto da função legislativa, abordagem feita em Portugal por Valle, 2004, de Kadri, 2004, de Fontes, 2008.

A dissertação está organizada, da seguinte forma: na próxima seção, fazemos uma revisão da literatura sobre o enquadramento do Governo emissor de norma com força de lei. No segundo capítulo, analisamos o contexto histórico constitucional para as Medidas Provisórias no Brasil e para o Decreto Lei em Portugal.

No terceiro analisamos a quantidade de normas elaboradas, refinando a forma como se encontram regulamentadas. Estudaremos teorias para mostrar nossa interpretação sobre os números apresentados. Ainda no terceiro capítulo, derivamos algumas hipóteses acerca dos determinantes para norma emitida pelo Governo.

No quarto, testamos nossas hipóteses através da apresentação do método, construção do resultado. Finalmente, concluímos com uma discussão dos nossos principais achados e com indicações dos potenciais desdobramentos desta agenda de pesquisa.

A pesquisa não alcança análise crítica das matérias utilizadas pelos Governos dos dois países, posto que a coleta, mensuração e análise mais acurada, demandaria um tempo da pesquisadora no Parlamento dos dois países, o que não é o caso neste estágio da pesquisa.

O trabalho traz respostas imediatas e provisórias ao problema de pesquisa, que formam as hipóteses de pesquisa, afirmando inicialmente, que as Cartas Magnas de Brasil e de Portugal transferem competência legislativa para o Governo acompanhando uma tendência do mundo contemporâneo, onde a celeridade e a técnica são ferramenta primordial.

Dos dados selecionados, estratificados e expostos em forma estatística, espera-se que tantos leigos, quanto estudiosos, conheçam a quantidade de norma elaborada no Brasil e em Portugal pelo Poder executivo, instigando o debate das relações institucionais jurídicas e políticas dos Governos com os Parlamentos.

CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO JURÍDICO: O EXECUTIVO LEGISLADOR.

Fundamentação jurídica, política e teórica sobre o Executivos (Governo) legislando no Brasil e em Portugal.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E JURÍDICA

1.1 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O TEMA

A Carta de Direitos brasileira, promulgada em 1988 instituiu o atual sistema de governo e define os poderes institucionais, separando os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Amplia o poder normativo do Presidente da República. A Constituição de 1988 garantiu maior desembaraço do Parlamento ao considerar as propostas de leis do Executivo, acompanhando uma tendência do Estado moderno (Figueiredo e Limongi, 1998).

A Teoria da Separação dos Poderes é um atributo dos governos democráticos, aplicada no mundo moderno de forma a responder mais prontamente às necessidades sociais, que necessitam de ferramentas céleres para estabilização dos momentos de crise.

No período de 1985 e 1994, foi complicado aos presidentes brasileiros estabilizarem a economia e a reforma do Estado (Mainwaring 1997), devido a dificuldades na relação do Executivo com o Legislativo e a ausência de apoio parlamentar ao Presidente da República.

No presidencialismo os poderes legislativos do presidente são ampliados, deveria ser mais fácil uma relação de cooperação com o Parlamento. As relações entre Executivo e Legislativo são afetadas pela extensão dos poderes legislativos controlados pela Presidência, que incidem sobre sua disposição para buscar ou não cooperação do Legislativo para aprovação de seus projetos (Carey e Shugart 1992).

No semipresidencialismo os poderes legislativos do Primeiro Ministro lhes dão prerrogativas de agenda. Os Primeiros Ministros contam com amplos poderes de agenda (Laver e Shepsle, 1994). Os poderes de agenda dos Primeiros Ministros determinam a preponderância do Executivo sobre a produção legislativa e estabelecem a estruturação das bases de apoio político-partidário que garantem a aprovação desta mesma agenda (Cox, 1987).

Dispositivos constitucionais acompanham as necessidades do mundo moderno ao prescrever dispositivos sobre as relações entre Executivo e Legislativo. As atuais constituições de Portugal de 1976 e do Brasil de 1988 recepcionam poderes extraordinários

para legislação do Governo nas figuras do Decreto Lei e da Medida Provisória respectivamente.

São chamados de poder de decreto quando o executivo tem autoridade de estabelecer lei no lugar do legislativo (Carey e Shugart, 1998). Não se trata nem de regulamentação de lei preexistente, elaborada pelo Legislativo, nem tampouco de delegação oferecida do Parlamento para o Executivo, tratasse de uma autorização legal, prescrita nas constituições de que fazem do Executivo legislador ordinário de forma ativa para regulamentar políticas públicas, em certos casos (Portugal), sem necessidade de ratificação do Parlamento ou noutros (Brasil), onde o Parlamento, tempos depois deverá ratificar o respectivo decreto transformando-o em Lei.

O Governo português emite Decreto Lei sobre matérias não reservadas à Assembleia da República, matérias de reserva relativa da Assembleia da República, com autorização, desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam e sobre matérias respeitantes à organização e funcionamento do Governo (Portugal, 1976).

Decreto Lei é ato legislativo, emanado pelo Governo que goza de legitimidade democrática indireta, através das eleições parlamentares e da relação que estabelece com a Assembleia da República portuguesa (Valle, 2004).

O Governo brasileiro emite Medida Provisória com força imediata de lei, sem a participação do Poder Legislativo, sobre matérias diversas, conquanto que presentes os pressupostos fáticos de urgência e relevância, cumulativamente (Brasil, 1988).

Medida Provisória é ato de natureza legislativa, emanado pelo Poder Executivo na inoportunidade de procedimento legislativo parlamentar. Inova o ordenamento jurídico de forma precária e produz efeitos jurídicos imediatos, embora limitados pela fixação de prazo de vigência (Kadri, 2004).

Brasil e Portugal têm semelhanças e diferenças que devem ser estudadas para discutir empiricamente a quantidade de norma sendo elaborada pelo Governo de cada país num capítulo específico.

1.1.1 Semelhanças e Diferenças entre Portugal e Brasil

BRASIL	PORTUGAL
Constituição Federal atual - 1988	Constituição da República atual - 1976
Sistema de Governo - Presidencialista	Sistema de Governo - Semipresidencialista
Chefe de Estado - Presidente da República	Chefe de Estado - Presidente da República
Chefe de Governo – Presidente da República	Chefe de Governo – Primeiro Ministro
Presidente da República - Titular do Executivo	Primeiro Ministro - Titular do Governo
Eleição do Presidente da República - voto direto – Povo	Eleição do Primeiro Ministro - voto indireto - Parlamento.
Função Legislativa – Bicameral – Câmara dos Deputados e Senado	Função Legislativa – Unicameral – Assembleia da República.
Instituto Jurídico do Governo – Medida Provisória	Instituto Jurídico do Governo– Decreto Lei
Chefe do Poder Executivo - Edita Medidas Provisórias	Chefe do Governo - Edita Decretos Lei
Vigência Imediata – natureza jurídica lei <i>stricto sensu</i> .	Vigência Imediata – natureza jurídica lei <i>latu sensu</i> .
Medida Provisória – Revisão Legislativa <i>a posteriori</i> - obrigatória	Decreto Lei – Revisão Legislativa <i>a posteriori</i> – não obrigatória
Condições Executivo legislar - Relevância e Urgência	Condições Governo Legislar – Matérias definidas na CRP
Efeitos normativos posteriores – Parlamento resolve	Efeitos normativos posteriores – Governo resolve
Vigência – sessenta dias – tranca a pauta do Parlamento	Vigência – prevista em cada decreto Lei individualmente.

Figura 1 – Comparação jurídica – Brasil/Portugal.

Fonte: Elaborados pela Autora.

As atuais constituições de Brasil e Portugal inauguram um novo período democrático. O Brasil sai do regime militar e adere ao sistema presidencialista de Governo e Portugal se livra do regime salazarista e aderi ao sistema semipresidencialista de governo, ambos considerados períodos de exceção.

No Brasil as funções de chefe de Estado e chefe de Governo são cumuladas e estão sob a responsabilidade do Presidente da República. Em Portugal a chefia de Estado é exercida pelo Presidente da República e a Chefia de Governo pelo Primeiro Ministro.

O Brasil adota o sistema bicameral do tipo federativo. Para executar a função legislativa na aprovação de leis será preciso ouvir as duas casas reunidas, o Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Brasil 1988).

Portugal optou pelo unicameralismo, sendo o Parlamento constituído de um órgão chamado Assembleia da República Portuguesa que aprova as leis (Portugal, 1976).

A edição de Medidas Provisórias obedecerá à relevância e urgência sendo importante arma nas mãos do Executivo (Figueiredo e Limongi 1998). Faz imediata alteração do *status quo* e o Parlamento precisará resolver os efeitos normativos posteriores, o que acaba levando s Congressistas a cooperar com o Executivo. Os presidentes convivem como o fato de que a

governabilidade (colocar em prática seu programa de governo) será mais bem realizada com a cooperação do Legislativo (Carey e Shugart 1992).

Decreto Lei é ato do Primeiro Ministro, versará sobre matérias não reservadas, matérias de reserva relativa e desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam. Para ser editado deve obedecer a um dos dois processos de formação dos decretos-lei pelo Governo: o de assinaturas sucessivas ou o da aprovação em Conselho de Ministros.

No primeiro caso, o texto é submetido separadamente à assinatura do Primeiro Ministro e de cada um dos ministros competentes. Uma vez obtidas às assinaturas, é enviado ao Presidente da República para promulgação. No segundo processo, o texto é apresentado e aprovado em Conselho de Ministros e posteriormente enviado ao Presidente da República para promulgação.

Se o Presidente da República vetar um decreto-lei, o Governo pode arquivá-lo, alterá-lo, ou enviá-lo para a Assembleia da República sob a forma de proposta de lei.

Cada decreto Lei entra em vigor cinco dias depois de ser publicado no Diário da República, caso não seja indicada outra data no corpo do Decreto, que não pode ser a do próprio dia da publicação.

A Medida Provisória é ato do Presidente da República, devendo submetê-las, posteriormente, ao Congresso Nacional. A vigência é de sessenta dias, prorrogáveis por igual período, a partir dos quais passam a trancar a pauta do Congresso e precisam ser apreciadas.

O Congresso Nacional não aprovando no prazo perderá eficácia. Há ainda a possibilidade de os congressistas, no prazo regimental de seis dias, apresentarem emendas. Neste caso a tramitação acontece como um Projeto de Lei de Conversão (PLV) e, caso o Congresso não aprove a emenda, tal norma é votada como originalmente editada pelo Executivo.

No Brasil a chancela legislativa acontece a *posteriori*, depois da produção dos efeitos da norma que deve ser controlado pelo Congresso Nacional, sendo este então o momento onde as relações entre Executivo e Legislativo precisam estar afinadas.

Em Portugal, existe a possibilidade de um controle a *posteriori*, ou seja, de apreciação parlamentar dos Decretos Lei, que remonta o elo entre a competência legislativa do Governo e a sua responsabilidade política perante Assembleia da República, dando-se quando da apreciação parlamentar para efeitos de cessação de vigência ou de alteração.

Nos moldes da revisão constitucional de 1997, que inaugura a apreciação parlamentar de Decretos Lei, o Parlamento pode apreciar para efeitos de cessação de vigência ou alteração nos 30(trinta) dias subsequentes à sua publicação.

Tal prerrogativa do Parlamento insere-se na competência de fiscalização política sobre o exercício da competência legislativa do Governo, no domínio da competência autorizada e concorrential e vem inaugurar um limite ao uso do decreto lei pelo Governo português (Fontes, 2008).

A atual constituição de Portugal promulgada em novembro de 1976 tem o semipresidencialismo como sistema de governo. Várias crises ocorreram, o que não poderia ser diferente visto que o regime foi consagrado através de uma revolução. A constituição de Portugal foi construída por partes e, em vários anos (Lucena, 1996).

O Primeiro Ministro tem responsabilidade dupla: política perante a Assembleia da República e institucional perante o Presidente, fato que o transforma em um agente político e institucional, tendo como principal atributo ser titular da prerrogativa de iniciar o processo de elaboração de decretos lei (Portugal, 1976).

O procedimento de nomeação do Primeiro Ministro é baseado no parecer da Assembleia, somado aos resultados eleitorais. Os membros do governo são também nomeados e demitidos pelo Presidente considerando proposta do Primeiro Ministro (Manual jurídico de processos de Portugal, 1976).

Da análise da Carta Nacional Portuguesa se observa uma relação de forças políticas entre Primeiro Ministro e o Presidente, e mesmo que esta possa estabelecer limites aos poderes presidenciais em alguns momentos e, mais ainda, de dotar o Primeiro Ministro de poderes, não é aconselhável esquecer o elemento da vontade política que perpassa obrigatoriamente com uma negociação necessária com a Assembleia da República (Frain, 1995).

Uma questão importante, que neste ponto, vou chamar ao debate é a forma de escolha do titular do Governo nos dois países. Este característico não pode ser esquecido, sob pena de enganos futuros, quanto da discussão dos dados.

Em Portugal o Primeiro Ministro é um parlamentar, ou seja, o Parlamento o elege dentre os Deputados mais votados do Legislativo. Disto isto, é importante entender que sendo este um Parlamentar - saiu de dentro da instituição Legislativo – portanto, a dificuldade que ele terá de negociar com seus pares poderá ser menor o inexistente. As relações entre os dois poderes se faz sem conflito, e, caso os tenha será em escala menor.

Os poderes atribuídos de fazer leis dado ao governo pela constituição portuguesa são exercidos de forma livre, porque já autorizados por lei sem condicionantes a ser da matéria. Os Decretos Lei da lavra do Governo não sofrem desgaste político, até porque, advém de maior hierarquia normativa. É a própria constituição que dita o processo e o procedimento tanto para escolha do titular do Governo, quanto para edição de Decretos Lei.

No Brasil o Presidente da República é eleito por sufrágio universal, e, muitas vezes não tem maioria no Congresso Nacional. A governabilidade sofre os impactos de um Legislativo fragmentado, com diversos partidos, diversas lideranças. O custo da negociação é maior, o conflito existe numa escala com tendência a aumentar sempre.

Uma importante diferença jurídica entre a Medida Provisória no Brasil e o Decreto lei em Portugal está no fato dos Decretos Lei, não somente ter força de lei, mas, ser lei *latu sensu*. No Brasil a Medida Provisória tem natureza jurídica de lei *stricto sensu*, apenas em sentido específico, pois deverá ser revertida pelo Congresso para receber eficácia de lei na amplitude.

O Presidente da República e todos os parlamentares têm eleições regulares no Brasil, tal fato traz maiores exigências para função legiferante do executivo. Ao contrário de Portugal, onde uma desconfiança no Primeiro Ministro leva o Parlamento a depô-lo, sem sufrágio universal para uma nova formação do Governo.

1.2 TEORIA DE BASE ANALÍTICA

A Teoria da tripartição dos poderes estatais foi sistematizada no século XVIII por Montesquieu apresentada na obra *O Espírito das Leis (1748)*. Os pensadores políticos da época tinham apenas preocupação com a natureza do poder político, e tenderam a reduzir a questão da estabilidade do poder, apenas a sua natureza (Albuquerque 2006).

Esta teoria não se destinava a construção de um regime democrático alicerçado no controle mútuo dos poderes do Estado, através do sistema de freios e contrapesos. A tripartição dos poderes, para a época, conferia legitimidade a um regime monárquico de caráter constitucional (Albuquerque, 2006).

A teoria montesquiana é acolhida como dogma dos Estados liberais e até os tempos contemporâneos permanece. Retoques e/ou adaptações foram necessários para acompanhar a tendência dos Estados atuais, onde além separar os poderes é preciso definindo funções individuais e ditar regras onde, essas mesmas funções, possam ser repartidas ou

compartilhadas, formando jurídica e politicamente as relações entre o Parlamento e o Governo nos Estados modernos.

O principal Estado a acolher seus preceitos, adaptando-os foram os Estados Unidos da América do Norte, antes até dos estados europeus. Seus adeptos, liderados pelos pais fundadores. Os federalistas criam o sistema de freios e contrapesos entre os três poderes, onde um interfere na vida do outro para fiscalizar e limitar ações recíprocas (Albuquerque, 2006).

Hamilton, Madison e Jay, dão essência e estes princípios expostos na obra *O Federalista*, onde se apresenta uma teoria de contenção do poder pelo poder, que os norte-americanos chamaram sistema de *freios e contrapesos* (O Federalista, 2003).

A dos freios e contrapesos reconhece que se Poder Legislativo, se confunde com o Executivo numa mesma pessoa ou poder, acaba a liberdade. Por isso os poderes devem ser independentes entre si, para que se fiscalizem mutuamente, coibirem os próprios excessos e impedirem a usurpação dos direitos naturais e transformarem em Estados Democráticos de Direitos.

Brasil e Portugal são concebidos vivem na democracia e adotam a teoria de Montesquieu reorganizada pelos federalistas na tese dos freios e contrapesos, entretanto novas abordagens são aplicadas ao sistema de contenção destes novos regimes.

Com o passar dos tempos e as novas exigências sociais obrigam a mudanças ou adaptações da teoria de freios e contrapesos, principalmente para assegurar celeridade e maior prestação aos Governos. Neste sentido teorias surgem para explicar a ampliação dos poderes legislativos do Governo.

A carta de 1988 do Brasil ampliou consideravelmente os poderes legislativos do presidente da República quando adotou a Medida Provisória.

Em Portugal a definição do semipresidencialismo, seu acolhimento na Constituição portuguesa de 1976 e sua evolução que conservando a estrutura tripartida finda por autorizar prerrogativa legislativa ao Governo na edição dos Decretos-leis.

Aqui pode ser considerado o fato que, tanto a Ciência do Direito como a Ciência Política, reconhecem que um dos pressupostos do Estado contemporâneo, cristalizado no Estado democrático de direito, é a existência de três Poderes independentes e harmônicos entre si, não significando separação absoluta de poderes e funções.

No mundo moderno a múltipla e crescente função que o Governo é chamado a desempenhar em situações imprevisíveis os impõe a atividade legiferante. Nem sempre o Legislativo atua de forma rápida e ágil na elaboração de Leis para uma pronta resposta às necessidades sociais. Para evitar crises motivadas por incapacidade ou inação se faz

necessário que o Executivo legisle (Fávero 2012). O Governo só será efetivo se o executivo for dotado de poderes legislativos excepcionais, como no caso do Brasil as Medidas Provisórias e em Portugal dos Decretos Lei.

A necessidade da concessão de prerrogativa legiferante ao Governo, modernamente, é vista como quase inevitável. Teorias diversas explicam o fenômeno, que cabe iniciar a discussão, mesmo, sem a pretensão de cerrar o tema, que é absolutamente dinâmico.

A teoria da Abdicação reza que o Legislativo abdicou da função legislativa, deixando-a nas mãos do Executivo aceitando a inevitabilidade (reconhecimento de sua incapacidade de dar respostas prontas e adequadas a problemas do grau de complexidade daqueles normalmente enfrentados pelos atuais governos) e/ou pela própria natureza do instituto da legislação emergencial que torna impossível impor limites à ação do Executivo. O resultado final, de qualquer forma, seria a abdicação (Figueiredo e Limongi, 1997).

Perseguindo as visões doutrinárias sobre o motivo ou teorias que expliquem os poderes legislativos do Executivo, vemos que em um estudo comparado sobre o poder de emitir decretos com força de lei, existe interpretação diversa das relações do executivo-legislativo que são geradas por este tipo de instituto.

Em lugar de abdicação o mais adequado seria falar em "delegação" de autoridade: “sendo este o caso, o Parlamento delegaria poderes legislativos ao Executivo, visando superar problemas de ação coletiva, coordenação e instabilidade das decisões aos quais estaria particularmente sujeito” (Carey; Shugart, 1996).

A delegação garante estabilidade às decisões e maior eficiência nos resultados de políticas. A delegação de poderes ao Executivo não impediria o Legislativo de alcançar os objetivos por ele desejados e em muitas vezes a única maneira de alcançar esses resultados (Carey; Shugart, 1996).

O novo papel conferido ao Governo para a prossecução dos fins do estado requer instrumentos que somente a função administrativa não contém. Disto advém para o Governo uma parcela da função política e, finalmente, cumprindo ditames e exigências cada vez maiores, ditadas pelas próprias constituições traz ao Governo a função legiferante.

Uma teoria sociológica também é discutida para sustentar o poder legiferante dos Governos, a Teoria da Escolha Racional. Seus princípios propõem a explicar o comportamento social e político, assumindo que os Parlamentares agem racionalmente.

A escolha de transferir funções está ligada à racionalidade cognitivo-instrumental. A tese vem do “sucesso” da economia nas Ciências Sociais. Esse fator conduziu muitos cientistas a pensarem teorias em torno da ideia fundamental da “razão” e, mais do que isso, na

ideia de que os indivíduos calculariam os custos e os benefícios prováveis de toda ação antes de decidirem o que fazer. (Jonh Scott, 2000).

A Teoria da Escolha Racional pressupõe que diante de uma dada situação os indivíduos agem racionalmente a fim de maximizar as possibilidades de alcançar suas metas e realizar seus projetos. Mais do que isso os indivíduos devem antecipar os resultados das ações e calcular qual será a alternativa melhor ou a que lhes trará a maior satisfação.

Os conceitos desta teoria aplicados às relações do Legislativo com o Executivo se resume que os parlamentares, usam da razão, pesam as perdas dos acontecimentos a partir do julgamento que será feito por terceiros. Em sendo assim agem de forma a deixar os custos das decisões sobre norma para o Executivo.

No Estado moderno “a Constituição exige mais do Estado, só o Governo possui condições para corresponder, de forma eficaz e em tempo útil, às exigências constitucionais, fato que faz o Estado querer e mesmo necessitar de maiores meios de intervenção, donde se traduz que o Governo almejou o poder legislativo” (Valle 2004, pág. 10).

A pressão compelida pelo aumento quantitativo das funções do Estado e pela complexidade de suas tarefas, somadas as constantes alterações na estrutura e funções desempenhadas pelo Parlamento, como é o caso da fiscalização e controle, alicia a abertura ao Governo o exercício direto e autônomo da função legiferante, mesmo que em alguns momentos, circunstanciadas por justificativos materiais.

CAPÍTULO 2 - MEDIDAS PROVISÓRIAS E, DECRETO LEI.

Moldura constitucional para edição de Medidas Provisórias no Brasil e a produção do Decreto Lei em Portugal.

2 - ORIGEM DAS CONSTITUIÇÕES DE BRASIL E DE PORTUGAL

2.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

O peso da política e da cultura influenciou, e muito, no desenho do ordenamento jurídico constitucional de Brasil e de Portugal. Os processos de transição política aqui e *alhures* tiveram a prerrogativa de consolidar o processo democrático por obra das mudanças constitucionais.

Alguns fatos históricos são tão relevantes para a elaboração das Cartas jurídicas dos países que as constituições assemelham-se a uma árvore que “possui profundas raízes históricas que proporcionam o alimento para o restante da árvore, assim como inúmeros troncos, ramos e folhas que desabrocham em vários sentidos e em diferentes direções” (Botelho, 2011, pag.43).

Os aparelhos jurídicos de governo limitam, restringem e permitem o controle do exercício do poder político. Sendo a busca de moldar um governo para desempenhar suas tarefas a razão de ser dos instrumentos administrativos.

A constituição, maior instrumento de controle normativo de um país, tem como fundamento a prevalência de uma moldura de governo. "Sem uma carta de direitos, uma constituição ainda é uma constituição; mas se ela não está centralizada numa moldura de governo, não é uma constituição” Sartori (2000, pag. 35).

Através da estrutura constitucional dos países são definidas as condições do jogo político e o desfecho de conflitos. As negociações e acordos entre os participantes dos diversos âmbitos decisórios dão arcabouço constitucional às nações. Tais precedentes formam um documento basilar da organização política de uma comunidade que chamamos de constituição.

A feitura de uma constituição é tarefa múltipla e sua concepção é fruto de acontecimentos. Neste contexto, cada fato em seu tempo e, em cada época da história brasileira monta cenários para um desenho constitucional. Então as constituições de 1824, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988, denotam acontecimentos que reflete os experimentos

passados, melhorando-os, aperfeiçoando-os e, não poderá deixar de ser uma peça complexa, porque a evolução das nações é constante.

Em 1976 Portugal ganha uma constituição garantia que é, ao mesmo tempo, uma constituição prospectiva. O regime autoritário derrubado em 1974 e o que foram ou poderiam ter sido “os desvios de 1975, traz no bojo da Carta de 1976 a preocupação com os direitos fundamentais dos cidadãos, dos trabalhadores e com a divisão do poder”. Miranda (2010, pág. 10).

A Carta de 1976 surge num ambiente “de repulsa do passado próximo e procura vivificar e enriquecer o conteúdo da democracia, multiplicando as manifestações de igualdade efetiva, participação, intervenção, socialização, numa visão ampla e não sem alguns ingredientes de utopia” (MIRANDA, 2010, pág. 12).

A constituição remonta a história de uma nação, fases evolutivas das conquistas dos povos. A partir do preâmbulo da carta brasileira, podem-se notar os planos para o futuro e a busca constante por organização social e liberdade. Tais prerrogativas deram a constituição brasileira de 1988 o batismo de constituição cidadã, por ser completa em direitos e em prerrogativas de liberdade, desde seu preâmbulo.

Relevante papel as contingências históricas tiveram nas diversas decisões pré-constituintes que conduziram à formulação das sucessivas constituições portuguesas. A constituição de 1822, a Carta de 1826, a Constituição de 1838, a Constituição de 1911, a Constituição de 1933 e a atual Constituição de 1976 (Botelho, 2013).

É certo que as Constituições procuram influenciar as gerações futuras, assim como o desenvolvimento da comunidade política através de linhas orientadoras e diretrizes.

Importa sublinhar a *influência recíproca* que une a história política à história constitucional portuguesa. O quê forma uma estrada de dois sentidos: “um o modo como os acontecimentos políticos provocam o surgimento, a modificação ou a rutura da ordem constitucional vigente e, outro, na pretensão das próprias constituições influenciarem o sistema político e social, gerando novos factos políticos”. (Botelho 2013, pág. 34).

Uma constituição “assenta-se numa tradição que se renova por meio de sucessivas reinterpretações, ressignificações e recepções, e, se é um texto eminentemente prescritivo, é também a interpretação e ordenação de uma realidade concreta”. (Botelho 2011, pag.22).

Portugal sai da ditadura pela ação das Forças Armadas que implanta uma nova constituição naquele país. Tal marco representa a uma primeira diferença da origem constitucional de Portugal em relação ao Brasil, pois a Carta brasileira de 1988 representa a

saída do Brasil da ditadura imposta pelas Forças Armadas e Portugal sai da ditadura pela revolta das Forças Armadas.

2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 DO BRASIL

A Constituição de 1988 consagra prevalência dos direitos fundamentais que tem origem nos representantes do povo brasileiro que se reúnem em Assembleia Nacional Constituinte. A finalidade da nova constituição é instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça (BRASIL, 1988).

Suas linhas finais encerram com a afirmação de que os valores que declara são condição importante para uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (BRASIL, 1988).

A constituição cidadã busca na democracia a participação consciente do povo, em busca do desenvolvimento do país com liberdade entre seus habitantes e participação nas decisões harmônicas que cultivem a ordem interna e externa. Esta Carta já recebeu várias emendas, entretanto, é de longe o mais transparente e democrático código de direito elaborado no Brasil.

2.2.1 Características históricas constitucionais peculiares

Cada constituição inaugura preceitos novos que dinamizam os anseios dos povos na busca por democracia e melhores condições sociais. Mas, as Cartas estão longe de esconder em seus ditames, suas histórias anteriores. Assim, inovam em alguns pontos, mas, deixam ainda resquícios de momentos históricos vividos, o que impede a sua renovação total.

Na esteira da história brasileira anterior a Constituição de 1988, remonta a ditadura militar num duradouro período que vai de 1964 a 1985, tendo como características principais a falta de democracia, a supressão de direitos constitucionais e a censura.

A renúncia de Jânio Quadros em 1961 impõe uma crise política que se arrasta a partir da assunção de João Goulart, que assume a titularidade da presidência da república num clima político adverso.

Em janeiro de 1967 uma nova Constituição é imposta ao país que vem confirmar e institucionalizar o regime militar e suas formas de atuação.

Em 1969, a Junta Militar escolhe novo presidente: o general Emílio Garrastazu Médici, que tem o governo considerado o mais duro e repressivo do período militar, ficando conhecido como “anos de chumbo”.

Apesar de toda a repressão o país cresce, e o período que vai de 1969 a 1973 foi considerado como à época do Milagre Econômico Brasileiro.

Por exigências de acordos internacionais com os credores, o Brasil deve iniciar uma desmilitarização e, em 1974 assume a presidência o general Ernesto Geisel que começa um lento processo de transição rumo à democracia.

Geisel anuncia a abertura política lenta e gradual, apostando nas suas próprias seguranças pós-regime. A oposição política começa a ganhar espaço. Nas eleições de 1974, o MDB conquista 59% dos votos para o Senado, 48% da Câmara dos Deputados e ganha a prefeitura da maioria das grandes cidades.

A vitória do MDB nas eleições em 1978 acelera o processo de redemocratização. O general João Baptista Figueiredo decreta a Lei da Anistia, concedendo o direito de retorno ao Brasil para os políticos, artistas e demais brasileiros exilados e condenados por crimes políticos.

Em 1979, o governo federal aprova lei que restabelece o pluripartidarismo no país. Os partidos voltam a funcionar dentro da normalidade. A ARENA muda o nome e passa a ser PDS, enquanto o MDB passa a ser PMDB. Outros partidos são criados, como: Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Nos últimos anos do governo militar, o Brasil apresenta vários problemas. A inflação é alta, assim como a recessão.

Enquanto isso a oposição ganha terreno com o surgimento de novos partidos e com o fortalecimento dos sindicatos. Em 1984, políticos de oposição, artistas, jogadores de futebol e milhões de brasileiros participam do movimento das “Diretas Já”.

O movimento era favorável à aprovação da Emenda Dante de Oliveira que garantiria eleições diretas para presidente naquele ano, mas para a decepção do povo, a emenda não foi aprovada pelos deputados federais.

No dia 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral escolheria o deputado Tancredo Neves, que concorreu com Paulo Maluf, como novo presidente da República. Ele fazia parte da Aliança Democrática – o grupo de oposição formado pelo PMDB e pela Frente Liberal. Era o fim do regime militar.

Todavia, Tancredo Neves fica doente antes de assumir e acaba falecendo. Assume o vice-presidente José Sarney. Em 1988 é aprovada uma nova constituição para o Brasil.

A atual constituição de 1988 apagou os rastros da ditadura militar e estabeleceu princípios democráticos no país, por isso é reconhecida como carta cidadã.

Relevante perceber que em cada constituição brasileira o instrumento de autonomia legiferante do poder executivo ocorreu, mesmo com denominação diferente como Decreto Lei ou Medida Provisória.

2.2.2 A Medida Provisória no contexto da Constituição de 1988

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar Medidas Provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (BRASIL, 1988)

As Medidas Provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrente.

O prazo contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais (relevância e urgência).

Se a Medida Provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

As medidas provisórias têm sua votação iniciada na Câmara dos Deputados e caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Medida provisória rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia, por decurso de prazo, tem sua reedição vedada, na mesma sessão legislativa. E, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, está se manterá integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto de conversão.

Se a Câmara dos deputados e o Senado federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, serão sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (Brasil, 1988).

2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1976 DE PORTUGAL

A constituição de 1976 é a mais vasta e mais complexa de todas as Cartas portuguesas, “por receber os efeitos do denso e heterogêneo processo político do tempo da sua formação, por aglutinar contributos de partidos e forças sociais em luta, por beber em diversas ideologias internacionais e por refletir, como não podia deixar de ser, a anterior experiência constitucional do país” (Botelho 2013, pág. 34).

O preâmbulo da Carta portuguesa é longo e apaixonado, donde se observa a história de um povo, rememorando o dia 25 de abril de 1974 onde o Movimento das Forças Armadas derrubou o funcionamento fascista (Portugal, 1976), episódio conhecido como a Revolução dos Cravos.

A revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais. Assembleia Constituinte reunida na sessão plenária do dia 2 de abril de 1976, aprova a constituição da república portuguesa, afirmando decisão de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia e de assegurar o primado do Estado de direito Democrático (Portugal, 1976).

O preâmbulo Constituição portuguesa finaliza definindo que é objetivo dos portugueses abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito à vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno (Portugal, 1976).

2.3.1 Características históricas constitucionais peculiares

Após o golpe militar de 1926, foi estabelecida uma ditadura em Portugal. No ano de 1932, Antônio de Oliveira Salazar tornou-se ministro das finanças e virtual ditador. Salazar instalou um regime inspirado no fascismo italiano. As liberdades de reunião, de organização e de expressão foram suprimidas com a edição da Constituição de 1933.

No auge da guerra entre as nações, Portugal fecha suas portas para o mundo e suas relações internacionais chegam a números aproximados a zero, tanto que se manteve neutro durante toda Segunda Guerra Mundial.

A recusa em conceder independência às colônias africanas estimulou movimentos guerrilheiros de libertação em Moçambique, Guiné-Bissau e Angola. Em 1968 Salazar sofreu um derrame cerebral e foi substituído por seu ex-ministro Marcelo Caetano, que prosseguiu com sua política repressiva ao país, assim como com a guerra com suas colônias.

A decadência econômica e o desgaste com a guerra colonial provocaram descontentamento na população e nas forças armadas, o que favoreceu a aparição de um movimento contra a ditadura salazarista.

A Revolução dos Cravos foi o movimento que derrubou o regime salazarista em Portugal, em 1974, de forma a estabelecer as liberdades democráticas promovendo transformações sociais no país.

No dia 25 de abril de 1974, explode a Revolução. A senha para o início do movimento foi dada à meia-noite por obra de uma música proibida pela censura: Grândula Vila Morena, de Zeca Afonso, através dos acordes distribuídos através de uma emissora de rádio.

Os militares em movimento fizeram com que Marcelo Caetano fosse deposto, fugindo para o Brasil. A presidência de Portugal foi assumida pelo general António de Spínola.

A população oprimida por tanto tempo se sentiu livre para sair às ruas e comemorar o fim da ditadura, agradecendo aos militares com a distribuição de cravos, a flor nacional, por isso o episódio ficou registrado como a Revolução dos Cravos.

Começa um processo de redemocratização em Portugal que é coroado com a elaboração de uma nova constituição aprovada em 02 de abril de 1976, em vigor aos 25 de abril do mesmo ano.

Tal constituição, atualmente em vigor, prima pelo ideal de liberdade, pela independência nacional e pelos direitos fundamentais dos cidadãos na busca de consolidar a democracia portuguesa.

2.3.2 O Decreto Lei no Contexto da Carta de 1976

Em Portugal Decretos Leis pode ser editado para matérias não reservadas, matérias de reserva relativa e desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam (Portugal, 1976).

A atual Constituição portuguesa apesar de autorizar feitura de norma autônoma ao Governo elabora condicionantes. A separação em espécies de decretos lei induz e condiciona a participação do Parlamento.

No tocante as espécies de Decreto lei a constituição portuguesa instituem três. Sendo a primeira os decretos decorrentes de competência legislativa originária ou independente, sobre os quais o Governo tem competência concorrente com o Parlamento.

Assim se uma Casa – Governo ou Parlamento - inicia elaboração de projeto normativo, dando origem determinada matéria o outro fica impedido de legislar sobre a mesma temática.

A segunda espécie são os decretos decorrentes de competência legislativa derivada ou dependente. Estes tratam de matérias reservadas à Assembleia da República, sobre os quais o Governo somente pode legislar mediante delegação do Parlamento.

Neste caso, se o Governo tiver projeto sobre tais matérias deverá pedir e mesmo com algumas condicionantes, receber autorização do Parlamento que fará um normativo definindo os limites da delegação.

A terceira e última espécie são os decretos oriundos de competência legislativa exclusiva do Governo, onde o mesmo tem livre iniciativa de legislar, sem quaisquer interferências parlamentar. São estes últimos os mais utilizados pelo governo.

A participação do Governo no exercício da função legislativa na atualidade, “não esta restrita apenas a fazer decretos com força de lei, mas também como o poder de participar do procedimento de elaboração das leis cuja aprovação cabe a outros órgãos” (Valle, 2004, pág.11). O Governo está em 90% da produção legislativa de Portugal.

Além da divisão por matérias reservadas pela Constituição, existem outros pontos de limitação do poder legiferante do Governo, como por exemplo: a fixação de princípios gerais que reduzem o campo de atuação autônoma, no âmbito da competência legislativa concorrente.

Neste tocante, há de se entender que as relações sofrem embates quando de matéria concorrente entre Parlamento e o Governo. Ressalte-se, ainda que o decreto-lei deva ser editado pelo Conselho de Ministros, o que propicia uma responsabilidade solidária do Governo. Além disso, as leis de delegação impõem alguns pontos que obrigam a revogação imediata.

Quando delegada a um determinado Governo, casos de demissão deste que recebeu a delegação, esta será revogada, donde se depreende que a delegação é estrita a certo e determinado Governo.

Existem casos de revogação automática da delegação ao Governo que são exemplos: o término da legislatura e, ainda no caso de a Assembleia editar lei regulamentando matéria objeto de delegação, quando mesmo sem está no bojo da norma editada pelo Parlamento, há revogação implícita desta.

Neste último caso oferece expectativa de embates e desgastes na relação entre Parlamento e Governo, que levam autores, como Queiroz (2009) e Fontes (2008), a afirmarem que demonstra um início de suspeição do Primeiro Ministro.

A constituição portuguesa impõe limitações materiais à edição de Decretos Lei pelo Governo, apesar de não fazer referência a requisitos de urgência, relevância ou de necessidade premente, como no Brasil.

Apesar dos cuidados constitucionais, é certo que o Governo português administra e efetivamente governa por meio de instrumentos normativos em números muito significativos. Mesmo com limites constitucionais, “é fato que tais prerrogativas convertem o governo em legislador normal, em vez do Parlamento, que ficará quase sempre em segundo plano no atinente ao exercício do poder de editar as leis” (Santos 1991, p. 893).

Tal posição fica claramente comprovada, quando da análise do primeiro ano da constituição de 1976, ocasião em que o Governo elaborou 871 decretos lei e a Assembleia elaborou apenas 13 leis ordinárias (Diário da República Eletrônico, 2014). Num total de 884 normas elaboradas em Portugal no ano de 1976, apenas e tão somente 13 foram feitas pelo processo normal de produção normativa, qual seja via Parlamento.

CAPÍTULO 3 - QUANTIDADE DE NORMAS ELABORADAS PELOS GOVERNOS.

Quantifica as normas elaboradas pelos Governos, nos 26 (vinte e seis) anos de Medida Provisória no Brasil e 38 (trinta e oito) anos de Decreto Lei em Portugal.

3 MEDIDA PROVISÓRIA NO BRASIL E DECRETO LEI EM PORTUGAL

3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

O capítulo inicia com uma demonstração do processo legislativo nos dois países, objetivando mostrar que a norma, quer seja emitida pelo Poder Legislativo ou pelo Executivo, não deixa de cumprir ritos processuais. Em seguida envereda no tópico específico de produção de norma autônoma do Brasil, Medida Provisória e de Portugal, Decreto Lei.

3.2 PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL

Processo legislativo é o modelo prescrito nas constituições que determina como será afeita as leis em cada nação.

O processo legislativo parlamentar consiste num conjunto de atos, qualitativa e funcionalmente heterogêneos e autônomos, praticados por sujeitos diversos e dirigidos à produção de uma lei (Canotilho, 2000).

Para atingir o objetivo de fazer lei, existe uma ordem jurídica manifesta dos atos que integram o procedimento, através de uma distribuição sequenciada e temporal de fases, consoante a função específica que desempenhem ou a atividade própria de cada fase. (Valle, 2004).

O processo legislativo brasileiro compreende a elaboração de: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; **medidas provisórias**; decretos legislativos e resoluções. (Brasil, 1988, grifo nosso).

3.2.1 Emendas à Constituição

Para emendar à Constituição é necessária proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

O Presidente da República pode oferecer propostas de emendas respeitando as matérias que são de sua competência.

Podem ainda existir projeto de emenda, elaborados por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação. Os Parlamentos dos estados federados podem emendar a Carta federal, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

A constituição federal não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

A proposta de Emenda à constituição brasileira será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos respectivos membros. Caso em que, será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

Matérias sobre a qual podem ser elaboradas emendas estão no texto constitucional direcionado para cada ente. Assim como a prescrição de cláusulas pétreas, somente alteradas por outra Constituição, quais sejam: emendas tendentes a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

Finalmente, a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta de emenda constitucional na mesma sessão legislativa.

3.2.2 Leis

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos Cidadãos.

3.2.3 Iniciativa Popular

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

3.3.4 Medida Provisória

No Brasil, interessa a nossa pesquisa as medidas legislativas elaboradas pelo Poder Executivo que entram em vigor sem o aval, preliminar, do Legislativo. A exposição rápida de outros modelos utilizados no processo de criação normativa no Brasil servirá apenas para informar da existência ao leitor. Todavia, o que interessa a pesquisa é o poder legiferante do Presidente da República.

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar Medidas Provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (Brasil, 1988).

Certas matérias possuem restrição e proibições constitucionais de ser objeto das edições do Executivo. Exemplificadamente as matérias relativas à : nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil. (Brasil, 1988). Matérias que versem sobre planejamento orçamentário, financeiro, aumento e alterações de receitas e despesas, assim como, matérias administrativas internas dos outros poderes também sofrem constrição constitucional para uso do Executivo.

Medidas Provisórias não podem versar sobre, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro. Matérias que infiram regras para organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros também não podem ser usadas pela caneta do Executivo.

Em outras temáticas, apesar de permissíveis ao uso, sofrem restrições de tempo e espaço. É o caso nas que implique instituição ou majoração de impostos, cuja matéria só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte, se houver sido convertida em lei, até o último dia daquele em que foi editada (Brasil, 1988).

Outro ponto, não menos importante versa sobre sua eficácia no tempo e no espaço e suas implicações no mundo jurídico. Perderão eficácia, desde a edição, Medidas que não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias. As mesmas somente podem ser prorrogadas, uma vez por igual período (Brasil, 1988). Cabe ao Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes no período de vigência de cada instituto.

Ainda sobre vigência, o prazo contará da publicação da Medida Provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

Ora, especifico aqui é estudar das relações ocorrentes entre o Governo e o Parlamento no trato de medidas autônomas feitas fora da Casa que de consuetudinário deveria fazê-lo. Dois importantes aspectos devem ser tratados: o mérito da medida autônoma, e o *modus operandi* de sua apreciação no Parlamento.

No primeiro aspecto a deliberação de cada Casa do Congresso Nacional dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais (relevância e urgência). No segundo aspecto, sobre o *modus operandi*, é certo que as Medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados, cabendo à comissão mista de Deputados e Senadores examiná-las e sobre as mesmas emitir parecer. Em seguida serão apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional (Câmara Federal e Senado).

A votação em sessão separada reforça segurança jurídica ao normativo cuja tramitação ocorre em momentos diferentes na Câmara Alta e Câmara Baixa (Brasil, 1988).

Se não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional. Ficam sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de Medida Provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

Finalmente, ainda para segurança jurídica e denodo, é fato que Medida Provisória rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia, por decurso de prazo, tem sua reedição vedada, na mesma sessão legislativa (Brasil, 1988).

Aqui vemos o controle jurídico, feito por dois tipos de mecanismos institucionais que limitam o Governo, na busca de um uso adequado do instrumento legislativo extraordinário ou de controles que inibam o seu abuso pelo Executivo. As próprias normas legais regulam o uso das MPs, trazendo a baila o uso do sistema de pesos e contrapesos que regula a relação entre os dois poderes (Figueiredo e Limongi, 1997), embora não se possa perder de vista que alguns fatos políticos ocorrem, os quais poderão intitular de: processo político para edição de Medidas Provisórias.

3.3 PROCESSO LEGISLATIVO EM PORTUGAL

O processo legislativo português é dividido em cinco fases: primeira fase iniciativa que põe em marcha o procedimento; segunda fase instrutória que faz a análise do teor e oportunidade do projeto, terceira fase constitutiva que faz a elaboração de conteúdo pelo autor da iniciativa, quarta fase controle que é a apreciação do mérito político e jurídico, e finalmente, a quinta fase integrativa da eficácia que são os atos que permitem a entrada em vigor e efeitos do ato.

3.3.1 Iniciativa Legislativa

A iniciativa da lei compete aos Deputados, aos Grupos parlamentares e ao Governo. Os grupos de cidadãos eleitores podem iniciar o processo legislativo, entretanto, deverão cumprir diretivas de formação proporcional ao número de eleitores.

No que concerne às regiões autônomas suas respectivas Assembleias Legislativas têm prerrogativa da iniciativa de lei, conquanto que respeitem quantitativo de assinaturas de parlamentares.

Algumas matérias sofrem impedimento de proposições para deputados, grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autônomas e os grupos de cidadãos eleitores, que não podem apresentar projetos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolva, no ano econômico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento. (Portugal, 1976).

3.3.2 Apreciação parlamentar de atos legislativos

As Leis e os Decretos Lei, **salvo as aprovadas no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo**, podem ser submetidos à apreciação da Assembleia da República, para efeitos de cessação de vigência ou de alteração. (Portugal, 1976, grifo nosso), com requerimento de pelo menos dez Deputados e nos trinta dias subsequentes à publicação do Decreto Lei, descontados os períodos de suspensão do funcionamento da Assembleia da República.

Requerida a apreciação de um Decreto Lei elaborado no uso de autorização legislativa, quando apresentadas propostas de alteração, a Assembleia poderá suspender, no todo ou em parte, a vigência até à publicação da lei que o vier a alterar ou até à rejeição de todas as propostas (Portugal, 1976).

Este tema suspensão da eficácia do Decreto Lei reporta ao poder do Parlamento de suspender a vigência do decreto lei emitido pelo Governo, quando as matérias não sejam de seu estrito trato, o que traz impactos nas relações entre os dois poderes.

3.3.3 Processo de urgência

A Assembleia da República pode, por iniciativa de qualquer Deputado ou grupo parlamentar, ou do Governo, declarar a urgência do processamento de qualquer projeto ou proposta de lei ou de Resolução.

3.3.4 Competência para elaboração de atos normativos

A Carta constitucional de Portugal trata da competência exclusiva da Assembleia da República para editar algumas espécies normativas. Dividindo-a em duas espécies de competência: a reserva absoluta e a reserva relativa.

A primeira versa sobre temáticas de competência exclusiva onde somente o Parlamento pode legislar a exemplo das seguintes matérias: eleições dos titulares dos órgãos de soberania, regimes dos referendos, organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.

Segunda espécie trata da reserva relativa e, apesar de serem da competência do Poder legislativo, podem ser transferidas ao Governo para legislar, com a autorização da Assembleia da República e deverão invocar, expressamente, a lei de autorizativa ou a lei de bases ao abrigo da qual são aprovados.

A constituição portuguesa de 1976, prever modelos de competência para o Governo quais sejam: fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República, fazer decretos-leis em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta; fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam.

Além, por obvio, da exclusiva competência legislativa do Governo respeitante à matéria de sua própria organização e funcionamento, existem matérias sobre os quais o Parlamento no exercício da competência relativa pode delegar ao poder Executivo, as quais podem ser matérias de Decretos Lei.

É de se concluir que a partir da delegação cabe ao Governo apenas observar expressamente a lei de autorização legislativa ou a lei de bases ao abrigo da qual são aprovados.

3.3.5 Decretos leis

3.3.5.1 Natureza jurídica e Valor Normativo

A Carta da República portuguesa no trato dos atos normativos, afirma os Decretos Lei têm natureza jurídica de atos legislativos. (Portugal, 1976). Decretos Lei, não somente tem força de lei, mas, é lei *latu sensu* e têm ampla força de lei em Portugal, sendo esta especificamente uma diferença jurídica entre a Medida Provisória no Brasil e o Decreto lei em Portugal. No Brasil a Medida Provisória tem natureza jurídica de lei *stricto sensu*, apenas em sentido específico, pois deverá ser revertida pelo Congresso para receber eficácia de lei na amplitude.

Leis e Decretos Lei têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos Decretos Lei, publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos (Portugal, 1976). No âmbito de suas próprias competências o Governo emite Decretos Lei com força de lei, passando a vigor no território português de forma imediata a sua publicação.

Não existem quaisquer diferenças ente Decretos lei e Lei em Portugal. Normativos advindos do Executivo ou do Legislativo não sofrem qualificação ou desqualificação de sua existência e vigência no mundo jurídico.

Ora, se o Governo tem a sua disposição a prerrogativa de fazer norma, sem precisar de ratificação do parlamento, a não ser em casos especialíssimos, cabe ao mesmo decidir sobre o procedimento que utilizará para legislar, podendo elaborar um projeto de lei para tramitação no Parlamento, que demandará tempo processual ou editar um Decreto Lei, sobre o qual o tempo processual é exíguo e de forma imediata deverá ser publicado (Valle, 2004). O momento político e/ou da urgência da matéria a ser legislada contará de forma absoluta sobre a decisão do Governo português.

Percebesse pouco provável que o Governo assuma o papel de elaborar projetos de lei a não ser que a matéria não seja de sua competência e sobre qual tenha apenas a prerrogativa de iniciar o processo legislativo. (Valle, 2004). Ressalvando-se que ainda assim, o Governo poderá solicitar delegação ao Parlamento.

3.3.5.2 Discussões sobre Decreto Lei – relações do Executivo com o Legislativo.

Uma primeira discussão pertinente sobre as leis editadas pelo Governo que presidem de autorização legislativa devem definir o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, a qual pode ser prorrogada.

Os casos aqui analisados são matérias de reserva relativa do Parlamento, sobre as quais pode existir delegação, que funcionam como autorizações legislativas, mas não podem ser utilizadas mais de uma vez. Exceto nos casos em que a autorização já faça uma determinação prévia sobre uma edição parcelada da matéria (Valle, 2004). Um ato normativo poderá ser elaborado em partes, consoante ditame da própria autorização legislativa do Parlamento.

Uma segunda discussão reporta ao fato de que as autorizações caducam perdem eficácia, quando da ocorrência de três condicionantes: a demissão do Governo a que tiver sido concedida, o termo da legislatura e a dissolução da Assembleia da República (Portugal, 1976). Este caso enseja ao Governo situações cuja execução parcelada, ainda reste atos finais sem efetiva conclusão e ocorra um dos três casos, passará a ter de ser administrada por um novo Governo, uma nova legislatura ou uma nova Assembleia formada.

Cabe aqui um parêntese, que trata da exceção constitucional para as autorizações concedidas ao Governo na lei do Orçamento cuja incidência ocorra sobre matéria fiscal. Estas, só caducam no termo do ano econômico a que respeita independente, do que dos fatos do parágrafo anterior. (Portugal, 1976).

Um ponto importantíssimo que implica nas relações entre os dois poderes esta no fato dos Decretos Lei, poderem ser submetidos à apreciação da Assembleia da República, para efeitos de cessação de vigência ou de alteração. Casos que deixam fora apenas os aprovados no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo.

Requerida a apreciação de um Decreto Lei, elaborado no uso de autorização legislativa, e no caso de serem apresentadas propostas de alteração, a Assembleia poderá suspender, no todo ou em parte, a vigência até à publicação da lei que o vier a alterar ou até à rejeição de todas aquelas propostas (Valle, 2004).

Ressalte-se, que tal suspensão perde eficácia, quando decorridas dez reuniões plenárias e a Assembleia não se tenha pronunciado em conclusões finais sobre a matéria. Se o parlamento tem dez reuniões plenárias para se manifestar sobre o Decreto Lei cuja vigência suspendeu e esta manifestação não ocorra, o Decreto volta a vigorar.

Aprovada a cessação da sua vigência, o diploma perderá eficácia a partir da data em que a resolução for publicada no Diário da República e não poderá voltar a ser publicado no decurso da mesma sessão legislativa.

Requerida cessação de vigência, mas a Assembleia não se tiver sobre ela pronunciado ou, havendo deliberado introduzir emendas, e, o Parlamento não tiver votado a respectiva lei emendária até o termo da sessão legislativa em curso, desde que decorridas quinze reuniões plenárias, considerar-se-á caduco o processo. Os processos de apreciação parlamentar de Decretos Lei gozam de prioridade (Regimento Interno, 1976).

3.4 MEDIDA PROVISÓRIA NO BRASIL E DECRETO LEI EM PORTUGAL

3.4.1 Nas Cartas constitucionais

Na Constituição Federal do Brasil 1988 o instituto da Medida Provisória é tratado no artigo 62, como uma excepcionalidade. Poderá ser utilizada para assuntos urgentes, que não possam aguardar o processo legislativo no Parlamento, forçando uma deliberação do Poder Executivo. Tem efeito normativo *stricto sensu*, por prazo determinado, durante o qual deverá ser transformada em lei pelo Poder Legislativo, sujeitando-se a perda de eficácia.

O prazo constitucional de vigência é de 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogados por igual período (Brasil, 1988). A partir do qual precisa aprovação do Congresso, sem a qual perde eficácia e seus efeitos serão tratados pelo Parlamento.

As alterações e emendas da Carta de 1988 busca o aprimoramento das relações do Executivo como o Legislativo. A medida de exceção é ato normativo bastante utilizado pelo Presidente da República muito embora não exista deliberação facilitada nos ditames constitucionais de 1988, diferente de Portugal onde o tema é tratado já na Constituição como matéria para uso ordinário, sem quaisquer interferências do parlamento, a não ser em casos excepcionais.

A Carta da República de Portugal de 1976, em seu artigo 198 trata Decreto Lei como norma ordinária que pode ser usada de forma contumaz pelo Governo. A maioria da norma que o Executivo utiliza não é feita por projeto de lei, e sim, por Decreto Lei. (Valle, 2004). Por lá é costumeiro que matérias constitucionalmente de competência do Parlamento recebam delegação para o trato do Governo.

3.8.2 Nos Regimentos Internos das Casas Legislativas

O Regimento Interno do Congresso Nacional brasileiro silencia sobre o processo de feitura das Medidas Provisórias, o trato da matéria é constitucional. No Regimento da Assembleia da República existe um tratamento sobre as autorizações legislativas, o qual discorre sobre decretos leis.

Uma diferença importante para os dois países: em Portugal Lei e Decreto Lei são diplomas legislativos de vigência imediata e eficácia indeterminada no tempo. No Brasil Medida Provisória tem 60 (sessenta) dias de vigência, podendo ser prorrogada por igual período. Sua é vigência imediata com prazo máximo para existir sem a manifestação do Parlamento.

Politicamente, é importante lembrar que sendo o Primeiro Ministro escolhido dentre os parlamentares em Portugal, o controle político é mais leve, diferentemente do Brasil, onde o Presidente da República é eleito pelo povo, e muitas vezes não tem maioria no Congresso, o que aumenta a necessidade de controle político de seus atos.

Elaboradas as discussões doutrinárias o capítulo deve caminhar no sentido de quantificar e comparar as quantidades de normas elaboradas pelos Governos de Brasil e de Portugal.

3.10 MEDIDAS PROVISÓRIAS - EDIÇÕES PELO TITULAR DO EXECUTIVO (PRESIDENTE DA REPÚBLICA) NOS 26 ANOS DE VIGÊNCIA DA ATUAL CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA – 1988.

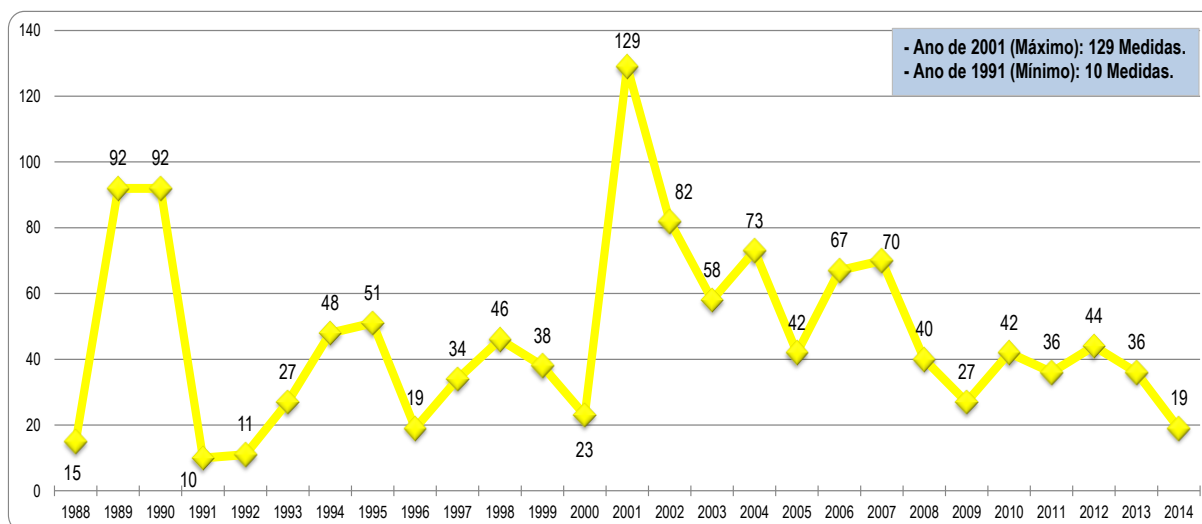


Figura 2 – Quantidade de Medidas Provisórias na linha do Tempo – Brasil

Fonte: Elaborados pela Autora.

A linha do tempo mostra que todos os governos brasileiros, desde a CF/88 lançaram mão do recurso a MPs, tanto para assuntos de relevância e urgência, quanto para tocar o dia-a-dia do governo e da administração do Estado.

O número no primeiro ano da Carta de 1988 foram 15 MPs. No ano de 2014, análise feita até o mês de outubro de 2014, foram editadas 19 MPs. O pico de utilização ocorre em 2001 elaboradas 129 MPs e o menor uso no ano de 1991 feitas 10 MPs. A utilização é momentos de saltos para cima e outros para baixo, sem constância observável de progressão ou diminuição nos 26 anos de consolidação do novo Diploma Constitucional.

A reação do Congresso ao uso desse instrumento, de maneira geral, foi dócil. Raramente questionou a admissibilidade das MPs emitidas. Não contestou o juízo do Executivo quanto à sua relevância e urgência, e aprovou a grande maioria delas. (Figueiredo e Limongi, 1997). Embora possamos observar momentos de aumento e diminuição no uso do instituto, ele jamais deixou de ser ferramental preponderante de legislação federal elaborada sem a presença do Parlamento.

Os cientistas políticos partem da percepção, que mesmo, sem considerar outras tantas dificuldades, o Executivo está tecnicamente mais aparelhado para legislar em matérias diretamente ligadas a seus programas de governo (Figueiredo, 1997). Tendo assim melhores condições de normatizar de forma rápida e adequada.

A força do Governo brasileiro em fazer normas com a celeridade e no momento oportuno justifica a necessidade e urgência, principalmente para criar e consolidar seus planos de estabilização da economia.

Os maiores picos, no uso do instituto foram os anos de 1989, 1990, 2001 até 2007. A partir de 2008 até a atualidade, se observar uma média de 40 medidas por ano com tendência de crescimento em alguns Governos.

Até o governo de FHC as MPs poderiam ser reeditadas e este recurso foi bastante usado, possibilitando que a mesma matéria voltasse ao mundo jurídico, muitas vezes sem a interferência do legislativo. A partir da emenda constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001, o *status quo* da medida é alterado e a permissibilidade de reedição é restrita a uma, obedecendo a regras.

A partir de 12 de setembro de 2001 a reedição é vedação para a mesma sessão legislativa (Brasil, 1988). Matérias rejeitadas ou que tenham perdido sua eficácia, por decurso de prazo são impedidos de retornar a pauta do congresso sob a forma de Medida Provisória.

Esta informação se faz importante para análise dos governos de Lula e Dilma que não têm mais a disponibilidade da ferramenta das reedições.

Uma análise mais acurada sobre quantitativo de edições do instituto de norma autônoma pelo Governo será discutida em outros itens para melhor compreensão de seus efeitos nos diversos mandatos presidenciais brasileiros.

3.11 DECRETOS LEI - EDIÇÕES PELO TITULAR DO EXECUTIVO (PRIMEIRO MINISTRO) NOS 38 ANOS DE VIGÊNCIA DA ATUAL CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA - 1976.

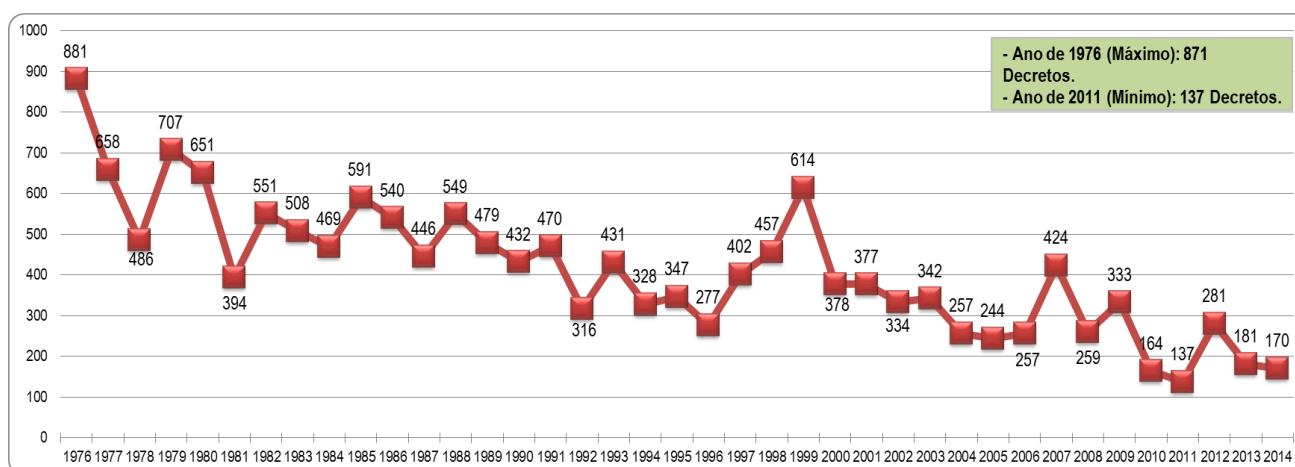


Figura 3.– Quantidade de Decretos lei na linha do Tempo – Portugal
Fonte: Elaborados pela Autora.

Em Portugal o quantitativo de Decretos Lei é extenso. Esta quantidade anual altíssima de norma autônoma confere ao Governo o comando de noventa por cento da legislação portuguesa (Valle 2004).

Alguns autores contemporâneos, como Valle, (2004), Canotilho (2004) e Fontes (2008) têm afirmado que o uso de medidas autônomas pelo Governo, as quais são conferidas força de lei, é uma tendência do mundo moderno.

O motivo em que se funda a proeminência da iniciativa governamental resulta “da primazia do Governo no exercício da direção política do Estado” (Valle, 2004, pág.150). Existe uma estreita relação entre os poderes e quiçá confiança entre os dois que explicam tal sorte. Iniciativa legislativa e direção política em Portugal estabelecem, “uma relação instrumental, quando considerado que somente a relação política, será capaz de ditar os fins e os meios para alcançar a iniciativa legiferante, ou no mais das vezes, a única capaz de fazer atingir tal desiderato” (Valle, 2004, pág.150).

Nos 38 anos de promulgação da atual constituição portuguesa observados na linha do tempo é notável a utilização do instituto em números significativos, sem possibilidades de comparação com o Brasil.

No primeiro ano da promulgação da Constituição, 1976 foram editados 871 DL. Analisado o ano de 2014, dados coletados até outubro, pode-se observar 170 publicações.

Um primeiro ponto a observar no ano de 1976 o país é governado, inicialmente, por uma Junta Militar que precisa consolidar processos de democracia e a Carta constitucional foi vocacionada para instrumentalizar o Governo no papel de reorganizador do Estado e para isto era preciso legislar.

Nos primeiros dez anos o Governo edita em média 500 institutos autônomos por ano. Um número alto, mas necessário para os objetivos daquele Estado, que em última instância, era apagar os danos causados no período Salazarista.

Um segundo ponto para justificar é o próprio programa de Governo, pois “a ligação entre a direção política e a norma realiza-se, em princípio, através do programa de Governo”. (Valle, 2004, pág150). O programa de Governo, sendo em Portugal, aprovado em até dez dias da posse do gabinete de Governo, trata de diretivas sobre políticas públicas necessárias de ordenamento legislativo a ser elaborado.

A maioria da matéria de interesse do Executivo, já tem prescrição constitucional de competência, o que não lhe custa, politicamente, nenhum desgaste para os cuidados de governabilidade. Ainda é fato que o Parlamento em matérias de competência relativa pode e

faz delegação da competência para o Executivo. Para tal aspiração Portugal tem um gabinete de Governo presidido por um Primeiro Ministro advindo do parlamento.

Os números de maior pico foram 871 Decretos leis publicados no ano de 1976 e de menor incidência foi o ano de 2011 com 137 DL. Análises mais acuradas serão feitas em momento propício que discutirá tal prerrogativa de Governo.

3.12 COMPARAÇÃO BRASIL E PORTUGAL – ANÁLISE QUANTITATIVA.

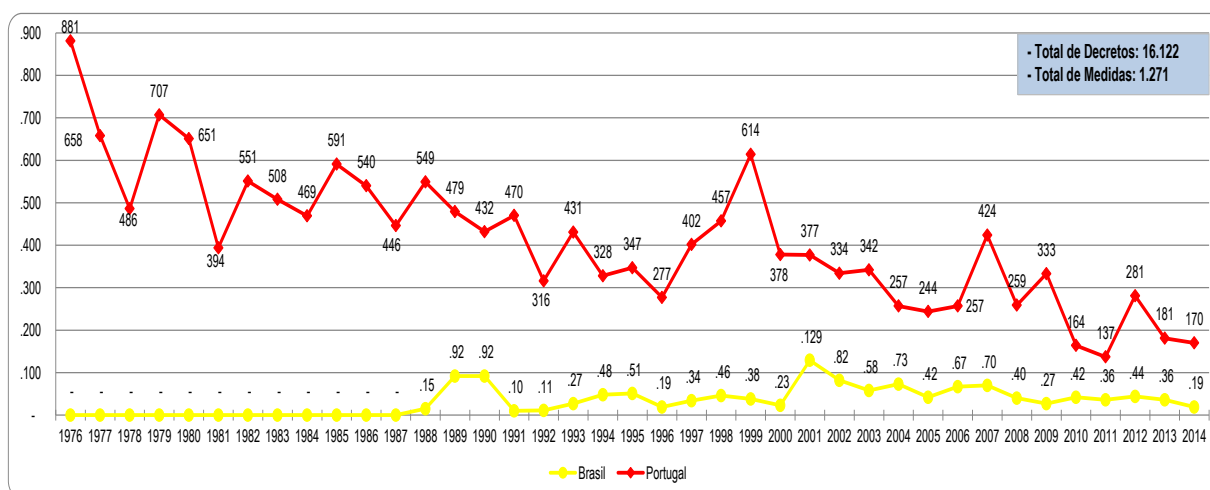


Figura 4– Comparação das edições de Diplomas Jurídicos autônomos **Brasil e Portugal**.

Fonte: Elaborados pela Autora.

Foi um total de 16.122 DL num período de 38 anos em Portugal e um total de 1.271 MPs no Brasil num período de 26 anos. Um primeiro olhar causa estranheza, a diferença é realmente inalcançável. Para discutir diferenças e semelhanças sobre a legislação do Executivo de Brasil e Portugal importa rememorar alguns pontos: a Carta de direitos de Portugal é mais antiga que a do Brasil em um total de 13 anos. O foco de Portugal é muitíssimo vasto para emissão de Decretos lei, não precisa de urgência e relevância da matéria, como ocorre no Brasil.

O Parlamento naqueles rincões parece estar muito mais centrado em outros meios de controle, que não a feitura da norma, além do que o Primeiro Ministro legislador é eleito pelos membros do Parlamento, dentre os deputados mais votados. Recebe a confiança de seus pares e segurança constitucional na prerrogativa legiferante.

Em Portugal vem da constituição o determinismo normativo, no Brasil, mesmo existindo autorização constitucional, preside da existência de situações de necessidade e urgência, não necessárias para Portugal.

Um entendimento estrito do princípio da separação de poderes, que propugnasse uma atribuição de cada função do Estado, exclusivamente para um órgão, na atualidade, levaria os

países a dificuldades administrativas (Kadri, 2004). Os problemas do Estado crescem de forma vertiginosa. Mesmo entendendo que fazer normas pelo princípio criado por Montesquieu é função precípua do Parlamento, é fato que no mundo contemporâneo esta realidade está sendo modificada.

A norma editada pelo Executivo existe e é comum entre as constituições atuais. É tolerada e mesmo preferida pelas maiorias parlamentares, como demonstram os números de Portugal. “Isto não faz com que decreto do Executivo seja necessariamente “boas coisas”, (Carey e Shugart, 1998, pág., 2). Entretanto é preciso que pensemos em novas hipóteses para o uso, que não nos apeguemos em aspectos nos quais se baseia a tese da usurpação, e redirecionemos nossas observações para as razões pelas quais uma nação pode ser a favor de decretos.

Hoje nas relações do Executivo Legislativo não mais se admite um sistema amarrado, é vital um trabalho conjunto, onde o Legislativo faz um exercício profícuo de controle dos órgãos ou entidades exteriores, incluindo Governo, descentralizando a feitura de normas (Fontes, 2008). É premente a necessidade de acelerar a produção de normas que efetivamente possam dar ao Governo ferramentas de execução imediata.

Não deixar o Executivo legislar, tratasse de entendimento apenas fez “vencimento em Portugal durante o período do constitucionalismo monárquico” (Valle, 2004, pág.106), ocasião em que o Governo foi afastado das prerrogativas legislativas. “Atualmente seria impensável uma concentração no Parlamento do poder de iniciativa legislativa” (Valle, 2004, pág.107). No modelo português no único momento que afastou o Governo dos trabalhos legislativos, o país se encontrava sob o comando da realeza togada.

Na comparação de dados os dois países têm poder legiferante alargado, dando forma ao corpo de integração do princípio da democracia representativa também no que se refere ao processo de formação da lei (Valle, 2004).

Guardadas diferenças quantitativas (números são muito diferentes), políticas (Governo representa o Parlamento), Primeiro Ministro vem do Parlamento e jurídicas (constituição difere nas exigências para o Executivo legislar). O executivo de Brasil e de Portugal têm o poder de fazer leis primárias para trabalhar os interesses do Governo em larga escala.

Os vários acontecimentos históricos que marcaram, principalmente, o século XX, obrigam o Estado a abandonar sua posição de nítida separação entre o Estado legislador e o Estado Executor (Kadri, 2004, pág. 91). Na dimensão positiva da divisão de poderes, a interdependência é feita sob a técnica de cooperação e colaboração interorgânico funcionais, buscando uma maior racionalidade no desenvolvimento dos atos do Estado.

As relações do Executivo com o Legislativo, no que pertine a condição de legislar, sofreu adaptações necessárias nas nações modernas. Mesmo considerando, que em algum momento tenha conflito, não faltarão momentos de colaboração mútua (Frain, 1995). Independentemente de quem seja o titular do poder, haverá alguma relação entre os dois órgãos.

O deslocamento de um ao outro polo dependerá, o que não poderia ser diferente, das condições sociais e econômicas, da força dos Governos, da evolução do sistema partidário e das personalidades dos homens.

3.13 COMPARAÇÕES DE BRASIL (1988) X PORTUGAL (1976).

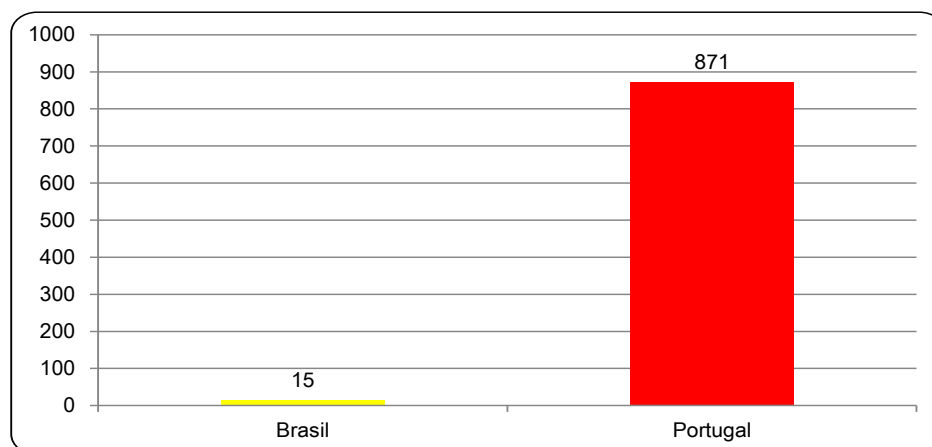


Figura 5- Decretos Lei - 1976 - Portugal e Medidas Provisórias – 1988 Brasil.

Fonte: Elaborados pela Autora.

O recorte do primeiro ano das respectivas constituições mostrar 15 edições de medidas provisórias feitas pelo governo de José Sarney, primeiro Presidente constitucional do Brasil, numa passagem cuidadosa do poder militar para o gerenciamento civil.

Portugal edita 871 Decretos lei numa junta militar revolucionaria que depôs o regime ditatorial do Estado Novo, vigente desde 1933 nas mãos de Antônio de Oliveira Salazar e seus seguidores.

Politicamente no Brasil, o primeiro presidente eleito toma posse em meio a um incidente com o real presidente eleito, isto exalta ânimos do Congresso Nacional que tem como líder o senhor Ulisses Guimarães, condutor do processo de “diretas já”, seria esperado um início de gestão cuidadosa no cômputo normativo do Executivo.

Em Portugal o regime Salazarista havia contido uma nação por anos, então a junta militar precisava repor os normativos democráticos necessários naquele momento de consolidação da democracia.

3.14 COMPARAÇÕES DE BRASIL E PORTUGAL – 1988.

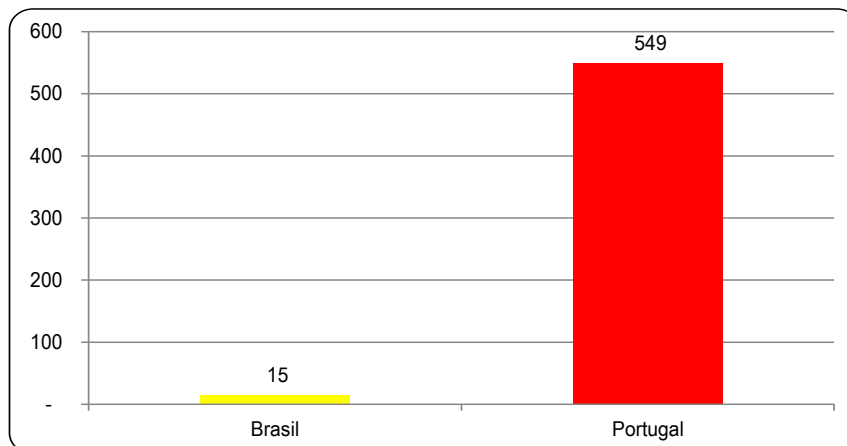


Figura 6- Decretos Lei 1988(Portugal) e Medidas Provisórias 1988 (Brasil)

Fonte: Elaborados pela Autora.

Um novo recorte mostra o primeiro ano da constituição do Brasil em comparação com Portugal que já andava treze anos na frente. Os diplomas jurídicos têm uma diminuição de 322 DL. No ano de 1976 foram editados 871DL e no ano de 1988 foram feitos 549 DL, perfazendo uma diferença a menor. Isto mostra a consolidação de uma nova estrutura constitucional e o caminho democrático percorrido traz um fortalecimento da democracia. Apesar de ainda ser alto o total de publicações, já é possível visualizar uma tendência de decréscimo com o passar dos anos.

3.15 COMPARAÇÕES DOS ANOS DE 2013 E 2014 BRASIL E PORTUGAL – RECORTE HISTÓRICO.

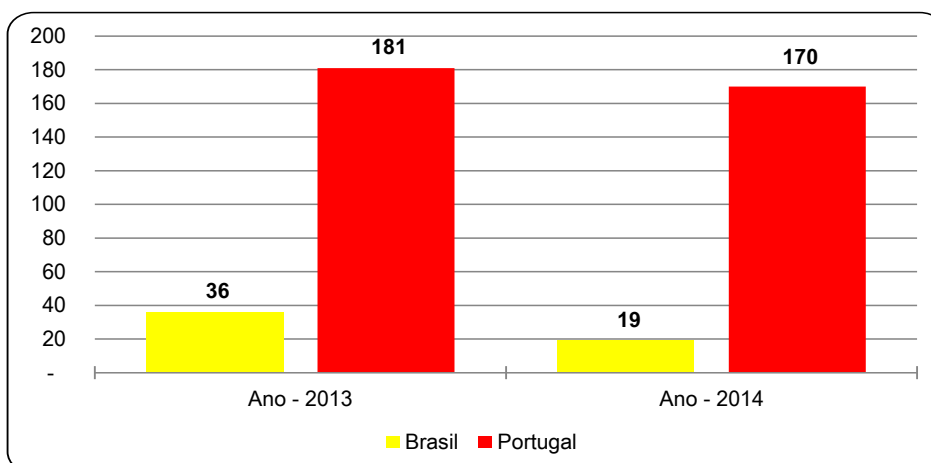


Figura 7 N° de Decretos (Portugal) e Medidas Provisórias (Brasil) – 2013 / 2014

Fonte: Elaborados pela Autora.

A pesquisa anda com os dados, num recorde atualizado, busca uma crítica contemporânea do uso do poder legiferante nos Governos. A análise dos anos de 2013 e 2014 nos dois países (extrato até outubro/14) demonstra que em 2013 no Brasil foram editadas 36 MPs, enquanto que Portugal edita 181DL, perfazendo uma diferença de 145 edições, a maior para Portugal.

No ano de 2014, Brasil utiliza 19 vezes do instituto de norma autônoma, enquanto que Portugal lança mão do instituto 170 vezes, perfazendo um total de utilização de 151 edições, a maior para Portugal.

Uma boa análise destes resultados deve estar pautada no conhecimento de dois importantes aspectos, quais sejam: especialidade e a constitucionalidade (Kadri, 2004).

No primeiro, o Estado contemporâneo, enquanto “Estado intervencionista, de prestação de serviços e previsão do presente, deve dispor de instrumentos normativos primários capazes de atuar em diversos quadrantes sociais e econômicos”. (Kadri, 2004. Pág.19). No segundo aspecto, os órgãos de soberania “têm que se estruturar e organizar-se a fim de responder às necessidades impostas por uma comunidade plural”.

O último ano de comparações, também marca um caminho feito com mais segurança para as nações. Reconhecer que precisam de conhecimento técnico e mais que isto, precisam também dar respostas imediatas às necessidades dos cidadãos, razão de ser do Estado.

E, mesmo considerando que o quantitativo de norma editada pelo Executivo brasileiro, em cada ano, tem quantidades expressivamente menores que em Portugal. É inegável, guardado as devidas proporções, que os dois países utilizam de elaboração autônoma de norma para auxiliar a governabilidade e acelerar a execução da política pública para responder aos conclames da sociedade.

Como a pesquisa até aqui demonstrou a autorização procedimental do Governo, tanto no Brasil, como em Portugal, está delineada nas constituições, e isto é o fato normativo que oferece segurança jurídica aos governos.

É preciso revisitar os acontecimentos políticos e estudar com mais afinco noutro momento, pois o fato de no Brasil a Medida Provisória ser uma regra de exceção, com prazo de sessenta dias para ser convertida em lei pelo Congresso Nacional, perdendo efeitos desde o início, traz acontecimentos entre os dois poderes nesta pesquisa ainda não revelados, mas existem.

A transitoriedade da medida somada a perda retroativa de seus efeitos contribui para criar um clima de tensão no ordenamento jurídico, em virtude de uma tendencial instabilidade

jurídica que tais atos provisionais proporcionam (Kadri, 2004, pág.171). Tensão política variada, pois cabe ao parlamento estabilizar o ordenamento jurídico, com uma intervenção ativa, que poderá ser vista positivamente pelo Presidente da República se resolvida pela conversão em lei. Mas, poderá também ser vista negativamente, nos casos de rejeição que deixará de surtir efeitos desde o início, causando, pelo menos situações jurídicas a serem resolvidas pelo Congresso Nacional.

Desta tensão política poderão advir resultados explicados pelos juristas e cientistas políticos. A própria constituição assume para si a função estabilizadora. Todavia, os cientistas políticos defendem que a Medida Provisória é ferramenta de governabilidade, que é afetada quando não convertida em lei.

Se o ordenamento jurídico dos dois países prediz a existência de atos normativos primários, organicamente elaborados fora do Parlamento, tal fato reconduz a inegável afirmação de uma compartimentação ou bipolarização da função legislativa.

Definir se os motivos perpassam pela celeridade nas várias tarefas e fins que o Estado contemporâneo deve prosseguir ou pela fuga de uma tramitação política desacelerada no Parlamento e/ou pela técnica mais efetiva do Executivo. Seja qual for o caso, será válido afirmar que, em termos de um arranjo constitucional das funções do Estado, os atos estão juridicamente acobertados.

Na esteira democrática o exercício da atividade legiferante compartilhado entre Executivo e Legislativo, como demonstrado, é uma possibilidade que os dois países ultrapassaram períodos de reorganização, advindos de ditadura dos militares no Brasil e Salazarista em Portugal, e conquistam um período novo.

Assim se faz democracia, não somente o compartilhamento do exercício dos poderes, mas a organizado desta divisão, bem mais de acordo com os interesses da sociedade. Se os Governos legislam com previsão constitucional, não impõem seus interesses ante os conclames sociais, parece o início de um período novo.

Implicações políticas existem no Brasil, pelo fato da medida ser precária, transitória e presidir da resposta do Congresso Nacional, que poderá não se pronunciar e desfazer as necessidades que para o Executivo pareciam ser urgentes. Tudo isto nada mais é do que exercício de democracia.

Se Portugal prescinde da Assembleia da República para fazer leis, devido às imposições do sistema constitucional e da forma que se dá à escolha do Governo, é exercício democrático se mostrando.

No capítulo seguinte iremos discutir estes e outros fatos num esforço de mostrar que o mundo jurídico é diferente do mundo político, pois seus campos de dominação são diferentes.

O primeiro é dominado pelo sistema legal, conjunto de normas jurídicas interdependentes, reunidas segundo um princípio unificador. Aqui se utiliza uma linguagem prescritiva, cuja finalidade é disciplinar a convivência social. As normas são reflexos de uma dada realidade histórico cultural com seus interesses e seus conflitos.

O segundo é o campo político domina tanto norma, quanto os discursos, sendo além da ciência da governança. É a arte da negociação para compatibilizar interesses e relações. Sistema político é o conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado se organiza para exercer seu poder sobre a sociedade. Estes dois campos terão um tratamento em diálogo com os dados que fazem o capítulo 4, desta pesquisa.

CAPÍTULO 4 - MÉTODO, RESULTADO E DISCUSSÃO.

Metodologia da pesquisa, testes das hipóteses e discussão dos resultados.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE PESQUISA.

4.1 - QUANTO AO MÉTODO.

Esta pesquisa investiga as relações do Executivo com o Legislativo no Brasil e em Portugal, quando da elaboração de norma autônoma pelo Governo. O período de pesquisa respeita a promulgação das duas Cartas constitucionais, perfazendo uma catalogação de 26 anos no Brasil, iniciando em abril de 1988 e finalizando em outubro de 2014. Em Portugal a análise é elaborada em um total de 38 anos que começa em abril do ano de 1976 e termina em outubro de 2014.

O ponto a ser analisado é a norma elaborada pelo Governo num diálogo com os sistemas jurídico (as normas existentes) e político (modelo do sistema/relações) para entender a relação entre os dois poderes no momento da transferência da atividade legiferante. A abordagem é quantiquantitativa ou a mista. Faz uma conciliação entre investigação e quantitativa e qualitativa. Esta abordagem apresenta várias vantagens na investigação, podendo ser capaz de melhorar a qualidade dos resultados de trabalhos de investigação (Jones 1997).

A investigação usará um conjunto de análises estatísticas para determinar o número de edições autônomas nos dois países, mostrando o padrão dos dados e o seu significado, noutro momento usarei de técnicas fenomenológicas. As teorias políticas e a visão do mundo para extrair significados. Ambos os paradigmas usam técnicas analíticas para extrair significados (Dzurec e Abraham, 1993).

Pretende-se conhecer o padrão das normas elaboradas pelos Governos de Brasil e em Portugal, comungando a base de dados observadas, ao nível de atitudes políticas e/ou as relações comportamentais dos dois poderes quando a norma entra no mundo jurídico.

A atitude positiva da metodologia mista deixa a pesquisa municiada de lentes bifocais, em vez de uma lente simples. Começa com uma investigação numérica para informar a porção de investigação quantitativa em estudos de investigação e vice-versa (Onwuegbuzie e Leech 2005). Uma base estatística possibilita o registro de dados numa Plataforma

desenvolvida no Google Forms, onde foi possível colher todos os dados sobre os vinte e seis anos de Medida Provisória no Brasil e os 38 anos de Decreto Lei em Portugal.

A base de dados individuais foi estratificada de sítios eletrônicos e dos Diários Oficiais dos dois Estados, liberados em plataforma *online*.

Partindo de catalogação dos dados, retirados, guardados, tratados e comparados com o desenvolvimento de quadros, tabelas e gráficos que oferecem condições de quantificação segura da produção autônoma de norma nos dois países.

O próximo passo foi comparar os dados entre os dois países para facilitar a conjugação das duas abordagens que tem, pelo menos, uma razão para validar, deste modo, os dois paradigmas num só, qual seja o fato de ambos existirem (Fonseca, 2007). E ajudam quando usados em conjunto.

4.1.1 Quanto aos objetivos

A pesquisa foi exploratória de dados integralmente resgatados dos sítios eletrônicos governamentais do Brasil e Diário Eletrônico de Portugal (Farias e Arruda, 2013). Os dados, inicialmente, catalogados por ano, posteriormente tratados estatisticamente, de forma a fazer uma primeira aproximação desta pesquisadora com o fenômeno.

4.1.2 Quanto à natureza da pesquisa

A natureza da pesquisa teve forma mista na produção de uma abordagem quantiquantitativa.

Primeiro foram organizados os dados para obter a quantidade total anual, usando como principal ferramenta os Sítios e Diários Eletrônicos Oficiais dos dois países, de onde foram retirados dados.

Numa segunda fase foram formatados gráficos anuais e individuais, para gerar o número total de normas autônomas para os dois países, de forma a totalizar o fenômeno ou quantifica-lo.

Numa terceira fase os dados foram classificados em tabelas, de forma organizada que oferecesse condições de uma crítica comparativa.

Num quarto momento foi feita interpretação do fenômeno a partir dos dados, que neste momento receberam significados e atributos numa abordagem qualitativa.

Na quinta e última etapa de abordagem, foram produzidas novas tabelas, desta feita conjugadas, para comparar cada fenômeno de um país com o mesmo fenômeno ocorrido em outro país na busca de diferenças e semelhanças atribuindo-lhes significados jurídicos e políticos.

4.1.3 Quanto aos procedimentos técnicos

No que respeita ao meio para chegar à base teórica, a coleta de dados foi bibliográfica com retirada do material disponibilizado na internet (sítios oficiais assim como os Diários Eletrônicos de Publicação dos dois países), cujo propósito foi formar um banco de dados de 26 anos de edição de medidas provisórias do Brasil, assim como de 38 anos de emissão de Decretos lei em Portugal.

Os dados do Brasil foram extraídos da plataforma: quadro de medidas provisórias da presidência da república – sítio eletrônico do governo federal brasileiro. Já os dados de Portugal foram retirados do Diário da República de Portugal, plataforma *online*, a partir de assinatura e senha disponibilizada pela Imprensa Oficial - Casa Moeda Portuguesa, através de aquisição e pagamento do acesso pela Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciência Política.

Os dados dos dois países foram tratados em duas plataformas online, individualmente desenvolvidas, utilizando o Google drive - Google Forms. Em seguida tratados no software Office Excel, a partir donde foram formatados em quadros, tabelas e gráficos.

O critério de divisão por área administrativa, econômica e social no Brasil foi desenvolvido pela autora.

A catalogação e o tratamento respeitaram como origem as novas constituições adotadas pelos respectivos países. Sendo as constituições de 1988 do Brasil e de 1976 de Portugal, foram utilizadas como fator de qualificação da abordagem.

Ainda no que pertine a coleta de dados no Brasil o regate dos dados de pesquisa foi fechado em 13 de outubro de 2014, e, de Portugal em 04 de novembro de 2014.

Nesta etapa também foram lidos os matérias impressos disponíveis, como a constituição dos dois países, regimentos das casas legislativas, diários oficiais e manuais sobre processos de produção de norma pelo executivo/legislativo, para entender o processo e os procedimentos em cada Nação. Estudados livros, artigos e periódicos para verificar como tema-problema de pesquisa é tratado pela doutrina em cada país.

No que se refere ao fim, esta pesquisa foi documental com análise de conteúdo, posto que, elaborada a partir de material colhido dos sítios eletrônicos dos dois países para posteriormente receberem tratamentos analíticos e por intermédio deles foram respondidas as questões de pesquisa, acompanhados os entendimentos pelo apoio da literatura sobre o tema, publicada nos dois países.

4.1.4 Quanto à abrangência temporal

Esta pesquisa teve como base de análise 26 anos de produção legislativa pelo executivo do Brasil (1988 a outubro de 2014) e 38 anos de produção legiferante pelo Governo em Portugal (1976 a outubro de 2014). Esse período remonta o marco inaugural das atuais constituições dos dois países e escolha do mês de outubro de 2014 para finalizar a pesquisa esta diretamente ligada à disponibilidade de dados (base de dados na internet) e temporal para fechar a pesquisa.

A escolha de um período tão longo tem respaldo nos objetivos da pesquisa de esclarecer a relação do executivo com o legislativo no novo período democrático inaugurado nos dois países a partir de suas novas constituições.

É fato, que somente conhecendo quantidade e abrangência da norma autônoma feita pelos dois Governos foi possível escolher a melhor amostra para aprofundamento e testes das hipóteses.

4.1.5 Quanto ao modo de fazer – teste das hipóteses

O objetivo geral desta pesquisa foi identificar a relação do poder executivo com o poder legislativo ao transferir a prerrogativa da feitura de normas autônomas com força de lei no Brasil e em Portugal.

Neste diapasão as hipóteses como respostas provisórias sobre o problema ou questões da pesquisa, foram testadas a partir da base de dados, tais testes deram a possibilidade de confirmá-las ou refuta-las ao final da pesquisa, obedecendo ao critério de construção da pesquisadora.

Sobre o teste da hipótese 1: As constituições de Brasil e de Portugal transferem competência legislativa para o Governo acompanhando uma tendência do mundo contemporâneo, onde a celeridade e a técnica são ferramenta primordial.

Para testar essa hipótese foi analisada a mudança do *status quo* constitucional com a autorização ordinária para feitura de norma autônoma pelo executivo de Brasil a partir do ano de 1988 e de Portugal desde 1976.

Sobre a hipótese 2: As relações do legislativo como o executivo no ato da produção legiferante do Governo perpassa pelo entendimento das melhores condições técnicas deste, não somente para elaborar normas, muito mais para programa-las e executá-las em tempo hábil.

O primeiro passo do teste desta hipótese foi à catalogação de medidas provisórias no Brasil e de decretos lei em Portugal, as quais foram quantificadas e tratadas em gráficos que primeiros demonstraram a linha do tempo de 26 anos do Brasil e de 38 anos de Portugal.

O modelo utilizado para o teste foi à elaboração de tabelas e gráficos que condensando os totais das normas rejeitadas nos dois países nos deu condições para a análise de sua exposição de motivos e qualificação do procedimento nos dois países.

Em todas as etapas foram elaborados quadros, tabelas e gráficos para demonstrar visualmente o fenômeno, edição de normas autônomas, nos dois países.

Vale ressaltar que o critério para definir o tipo ou área da norma editada automaticamente pelo Brasil, teve ponto de referência uma classificação da professora Argelina Cheibub de Figueiredo (artigo intitulado: medidas provisórias: abdicação ou delegação) que resolvi por restringir em: Econômicas, Administrativas e Sociais.

Importante registrar ainda, que as medidas provisórias no Brasil, assim como os decretos leis em Portugal não se encontram numa plataforma organizada e classificada, sendo assim foram de total responsabilidade da autora a classificação do inteiro quantitativo das normas.

Passo a relatar os critérios aqui definidos para a classificação utilizada: Administrativas foram assim consideradas todas as normas com estreita ligação com atos administrativos, donde se pode registrar o poder de organizar seus órgãos e pastas, direcionar orçamentos e ditar atos que não mudam o alicerce econômico do país e nem tampouco constroem políticas públicas que impactem diretamente à população.

Como econômicas foram catalogado todas as normas que tiveram em curto, médio ou longo prazo um impacto na economia. Nelas estão inseridas as normas de ajustes no orçamento, repasses de uma pasta a outra e os pacotes econômicos intitulados planos econômicos tão utilizados pelos vários gestores pós-inauguração do novo período constitucional.

Receberam a tipologia: sociais, as normas que trouxeram impacto direto à vida dos cidadãos, construindo apoio à educação e a seguridade social – saúde, previdência e assistência - assim como àquelas que ditam apoio à produção de normas, que geram emprego e renda e que impactam de forma positiva, trazendo benefícios de políticas públicas em curto, médio ou longo prazo.

Temos que o estudo detalhado das constituições dos dois países e dos manuais de processo legislativo de cada país, assim como, o sistema processual de ambos os poderes executivos e legislativos para feitura de norma autônoma pelo Governo foi fundamental neste estágio da pesquisa.

A coleta de dados nos sítios eletrônicos, catalogação e sua análise comparativa com o objetivo de encontrar identidades e diferenças no processo legislativo de cada nação aqui estudada para descobrir o modelo de edição de norma jurídica autônoma pelo Governo dos dois países fez uma diferença capital na atribuição de qualidade à norma.

O tratamento dos dados com estratificação anual das medidas provisórias e os decretos lei e, posteriormente a qualificação por matéria ou conteúdo de cada norma no Brasil, buscou demonstrar de forma fidedigna o conteúdo da norma vital para a pesquisa.

A partir de cada ano foram separadas amostras representando as legislaturas e/ou os mandatos de presidentes e primeiros ministros (consideradas variáveis na pesquisa da norma) para o efetivo teste da hipótese.

Foram ainda, necessários recortes quantitativos, posto ser muito longo o marco constitucional de produção normativa, no Brasil 26 anos e em Portugal 38 anos.

Após a leitura de todos os anos comparados em quantidade para os dois países, foi preciso fazer um corte para análise qualitativa.

Assim, elegemos apenas os anos 1976, 1988, 2013 e 2014 para Portugal, assim como 1988, 2013 e 2014 para o Brasil para efetiva análise comparativa e qualitativa.

Foram usados quadros, tabelas e gráficos para melhor comparação dos dados com o objetivo de estudar o conteúdo dos dois instrumentos - unidade de análise.

Entretanto, mesmo os dados lapidados e tratados buscando uma melhor forma de conhecimento e análise, a pesquisa teve limitações, pois não tratou o tema de forma completa e não chegou a tratar a norma por área em Portugal, devido ao enorme quantitativo de adições anuais.

As respostas estão limitadas pelo tempo, pela forma de sequestro dos dados que já se encontram nos sítios governamentais e podem não ter informações completamente

consistentes, apesar de serem dados primários, podem não demonstrar com absoluta segurança todas as normas autônomas editadas.

O método escolhido poderá ser deficiente e oferecerá desvios numa escala de 2% para mais ou para menos que poderão ser considerados falhas, até porque os próprios sítios e diários eletrônicos oficiais sofreram mudanças na forma da organização dos dados, no decorrer dos anos.

Assim, restou provado que os sítios governamentais tanto no Brasil, como em Portugal ainda sofrem alterações em busca da transparência necessária de disposição dos dados governamentais a população e a academia.

As respostas oferecidas ao problema, em algum momento, podem ter se desviado dos objetivos da pesquisa por problemas operacionais na coleta de dados de Portugal devido aos dados não estarem consolidados de forma fácil no diário eletrônico daquele país, o que obrigou a pesquisadora a criar planilhas iniciais de catalogação, processo que ainda não é validado tecnicamente, por qualquer outro pesquisador, num trabalho muito moroso.

Assim as dificuldades usuais de pesquisa demonstraram que a realidade é bem mais complexa do que a limitada visão da pesquisadora e no que pertine ao método utilizado para apresentar a realidade da relação executivo-legislativo no Brasil e em Portugal não é o único existente na ciência política.

4.2 RESULTADOS E DISCUSSÃO BRASIL

4.2.1 Presidentes da República Federativa do Brasil após a constituição de 1988.

PRESIDENTE	MANDATO
José Sarney	15 de março de 1985 a 15 de março de 1990.
Fernando Affonso Collor de Mello	15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992
Itamar Augusto Cautiero Franco	29 de dezembro de 1992 a 1 de janeiro de 1995
Fernando Henrique Cardoso	01 de janeiro de 1995 a 1 de janeiro de 1998
Fernando Henrique Cardoso	01 de janeiro de 1998 a 1 de janeiro de 2003
Luiz Inácio Lula da Silva	01 de janeiro de 2003 a 1 de janeiro de 2007
Luiz Inácio Lula da Silva	01 de janeiro de 2007 a 1 de janeiro de 2011
Dilma Vana Rousseff	01 de janeiro de 2011 até a atualidade

Figura 8- Presidentes da República Federativa do Brasil após a constituição de 1988 – Brasil.

Fonte: Elaborados pela autora.

No esquema traçado pelo regime presidencialista brasileiro, o presidente da república goza de ampla autonomia política, o que se deve entender muito além da concentração unipessoal das funções de chefia de Governo e chefia de Estado. Fato que o torna dirigente máximo da política no Brasil, nos termos da atual constituição brasileira, artigo 14, o presidente da república representa o Governo do Brasil, responsável não somente pela representação política, mas também pela titulação administrativa do Brasil. (BRASIL, 1988).

Os ditames da carta federal sobre o mandato dispõem que todos os presidentes terão um mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos para um segundo mandato. O quadro 1 demonstra que o atual período constitucional brasileiro teve 6 (seis) presidentes. Neste diapasão, seguindo o direcionamento da pesquisa, cabe ao titular do cargo de presidente a edição de medidas provisórias.

O quadro 1 relaciona todos os presidentes e seu período de mandato. O primeiro presidente do Brasil eleito indiretamente pelo congresso nacional, senhor Tancredo de Almeida Neves, não tomou posse, devido morte prematura, logo depois da eleição. Em seu lugar, toma posse o senhor José Sarney, seu vice-presidente, que governa o país por quatro anos.

O segundo presidente deste período constitucional, já respeitando os ditames da nova Carta, tem legitimidade democrática direta pelo sufrágio universal e voto direto e secreto, dando ao senhor Fernando Affonso Collor de Mello, ampla e consolidada autonomia político constitucional.

Mas, este presidente não termina o mandato devido a impeachment, e o final do período de seu mandato é cumprido pelo vice-presidente senhor Itamar Augusto Cautiero Franco.

O quarto presidente foi Fernando Henrique Cardoso, que cumpriu o primeiro mandato de quatro anos, foi reeleito e cumpriu-se segundo mandato em sua inteireza.

O quinto presidente foi Luiz Inácio Lula da Silva e também fez dois mandatos constitucionais.

Finalmente, o Brasil tem a primeira mulher titular do Governo brasileiro, senhora Dilma Vana Rousseff, é a sexta presidente, e, atualmente inicia seu segundo mandato.

Como titulares de Governo no comando administrativo do país. Os presidentes da república têm a prerrogativa de elaboração de norma autônoma, cumprindo o papel de executivo legislador no Brasil. “O Executivo dispõe de mecanismos capazes de atuar com maior rapidez e eficácia – capacidade de resposta urgente – sobre uma série de demandas sociais e econômicas que se justificam pela sua necessidade.” (KADRI, 2004, pág. 17).

A análise da relação do Parlamento com o Governo quando da utilização da ferramenta legiferante, assim como a quantidade de norma elaborada no Executivo do Brasil é o que buscará explicar a pesquisa a partir de agora.

4.2.2 Medidas provisórias – 1988 a 2014 CF/88 – Edições por mandatos presidenciais – Brasil.

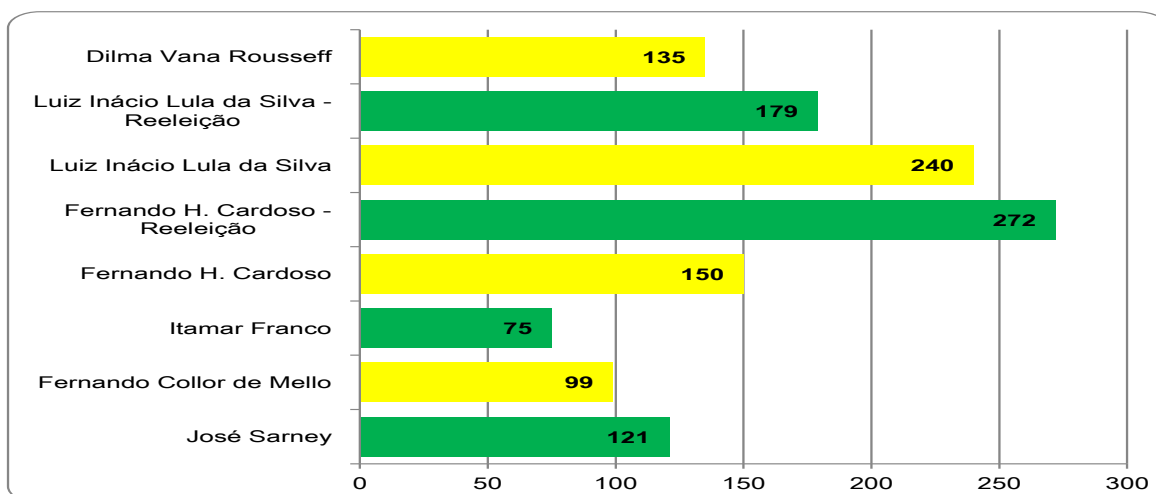


Figura 9- Quantidade de Medidas Provisórias por mandatos presidenciais - Brasil

Fonte: Elaborados pela Autora.

No sistema presidencialista brasileiro o Presidente da República é o expoente supremo na organização do poder político. Tal proeminência se faz mais acentuada no alargamento das competências legislativas, fato já aqui amplamente discutido, passemos as análises.

O quantitativo de Medidas Provisórias por mandato presidencial, pós-constituição de 1988. O primeiro presidente constitucional José Sarney, em quatro, edita 121 MPs. A estabilização da economia é temática da maioria das medidas de exceção no Brasil (Figueiredo e Limongi, 2007). No dia 15 de janeiro de 1989, um ano depois de empossado, Sarney lança o “Plano Cruzado”, mudando, inclusive, o nome da moeda de cruzeiro para cruzado. Foram direcionadas nove MPs num pacote inicial, seguindo nesta temática por todos os quatro anos de mandato.

O Governo Collor de Mello edita 99 MPs. Na maioria o foco a economia. Edita o Plano Collor 1, escolhe uma relação de distanciamento com o Congresso Nacional, fator, inclusive, que cooperou para o desfecho de seu impeachment e da interinidade de Itamar.

A função da oposição do Congresso ao uso abusivo que Collor fizera do instituto, assim como seus primeiros insucessos, finda por obriga-lo a mudar sua estratégia (Figueiredo e Limongi, 2007). No final de sua administração passa a apresentar projetos de Lei Ordinária no congresso, e mesmo de emendas constitucionais ao invés de usar legislação autônoma. A decisão parece ter sido tardia.

Quanto mais forte o Executivo e maior for sua posição de autoridade perante o Parlamento, tanto mais a iniciativa Legislativa de origem parlamentar se reduzirá a uma

atividade residual. (Fontes, 2008). É preciso cuidar para que esta autoridade não seja vista como abusiva. O Governo Collor recebe críticas do Congresso fortalecido pela mídia e, com apoio popular grotesco sofre impeachment em 1992, sendo substituído por seu vice Itamar Franco.

O Governo Itamar manteve-se com um baixo no uso da prerrogativa legiferante, editou apenas 75 MPs. Fato plenamente justificado, por sua interinidade no poder, sem contar que estava substituindo um presidente deposto por impeachment.

O Governo FHC teve nos dois mandatos, usou da medida autônoma de forma constante e, em. No primeiro mandato editou 150 MPs e no segundo 272 MPs. Destina para um pacote econômico sua grande concentração de MPs, o “Plano Real”, planejado e executado em sua totalidade no uso do poder de legislar do Executivo. o mais alto número de norma autônoma está ligado à elaboração de medidas econômicas que buscam organizar os planos de estabilização da economia do país naqueles mandatos (Figueiredo 1997). Esta característica impera no mandato dos quatro primeiros Presidentes constitucionais,

O número de legislação do Governo Lula é alto, 240 MPs edições no primeiro mandato e 179 no segundo. Não focam planos econômicos, as edições tratam de matéria corriqueira do dia da gestão, como pacotes de medidas assistenciais, homenagem e repasse de ajuda humanitária.

No primeiro mandato de Dilma, até o fechamento desta pesquisa (outubro de 2014) editou 135 MPs, cuja característica predominante a continuação da gestão assistencial de seu antecessor.

Em resumo, até o Governo Fernando Henrique Cardoso, as maiores médias de MPs ocorreram por conta de planos econômicos, como, Plano Cruzado em janeiro de 1989, Plano Collor em março de 1990 e Plano Real em junho de 1994.

A distribuição nesses Governos mostra alta concentração nos momentos de lançamento dos respectivos planos e maior dispersão, porém com regularidade e alta incidência, nos meses seguintes, indicando ajustes específicos da administração pública, dos salários e das políticas sociais que acompanharam esses planos. (Figueiredo, 1997). Cenário observável da análise da figura acima.

Destoando da análise temos os Governos Lula e Dilma, editam um crescente número de MPs, e, ambos não tiveram planos de estabilização da economia e nem medidas de ajustes administrativos de salários ou de políticas de Governo que possam explicar o uso do instituto jurídico ou que expliquem a necessidade e urgência no uso do instituto jurídico.

O Governo Lula no primeiro mandato usa de constância em alta e permanece assim por todo seu Governo, diminuindo um pouco no segundo mandato, num crescente mediano de emissões.

Dilma tem uma média em torno de quarenta edições por ano, uso frequente, inclusive para fazer homenagens e condecorações, assim como encaminhar ajuda humanitária ao exterior em uma desproporção constante a expectativa constitucional de urgência e relevância do instituto.

Se no passado o Executivo brasileiro se municiou das Medidas Provisórias para enfrentar a crise econômica e a inflação num uso até extensivo nos planos de estabilização. Não sendo a explicação aos dois últimos Presidentes da República. Para o número constante de emissões ainda prescinde de explicação. Uma gama de assuntos e de amplitude que revelam ou deveriam revelar, parafraseando Figueiredo (1997), uma definição bastante ampla do significado de medidas urgentes e necessárias para organizar a governança pública.

O maior quantitativo de MPs utilizadas por mandato isolado foi de Fernando Henrique Cardoso 272 MPs, o menor uso foi do presidente Itamar Franco 75 MPs.

Explique-se tal fato pela condição do primeiro ter estabilizado a economia em seu Governo, com o Plano Real, a partir de 1994 que perdura até os tempos atuais, com alguma mudança já perceptível. Passados 15 anos de execução daquele Plano, que venceu quatro mandatos presidenciais. O menor número de edições foi de um Presidente da República cuja função era, interinamente, terminar um mandato por conta de saída precipitada por impeachment.

Numa análise comparativa, Itamar foi o gestor que menos legislou e Fernando Henrique o recordista, com uma justificativa da execução do Plano Real, muito bem-sucedido no Brasil até os dias de hoje. Nos dois mandatos de FHC são 422 MPs com o uso de matérias econômicas, exaustivamente. Lula nos dois mandatos usa 419 MPs, porém, sem Planos econômicos e sem medidas de ajustes monetários. Fato que ficará sem discussão neste estágio da pesquisa.

Cabe reabrir o debate teórico do primeiro capítulo deste trabalho, qual seja: a justificativa para que a constituições ofereçam poder legislativo aos Governos seria de manutenção do próprio Governo (Kadri, 2004). O uso de norma autônoma pelo Executivo contemporâneo é ferramenta imprescindível para que o mesmo possa manter-se.

Para o Governo se enquadrar numa posição de “Estado intervencionista, de prestação de serviços e previsão do presente, precisa de instrumentos normativos primários capazes de atuar em diversos quadrantes sociais, conformando-os” (Kadri, 2004, pag.19). A execução de planos de ajustes na economia é um motivo relevante para que o Executivo possa legislar

autonomamente e conformar os interesses de Governo devido aos seus meios técnicos mais eficientes e céleres na gestão e operacionalização de tal tarefa.

O Poder Legislativo tem muita dificuldade não só de aparelhar-se tecnicamente, como de organizar-se na arena decisória. (Kadri, 2004). As dificuldades do Parlamento, enquanto órgão constitucionalmente constituído e organizado como centro da atividade legiferante do Estado perpassam pelo não conhecimento do exercício da gestão de políticas públicas.

O Executivo através de suas estruturas e organização interna se encontra mais capacitado para agir frente ao processo de produção de norma, principalmente nas áreas sociais e econômicas, onde faz um exercício constantemente tecnicista. (Kadri, 2004). A existência, no ordenamento jurídico, de atos normativos primários organicamente diferenciados do Parlamento, reconduz à inegável afirmação de uma compartimentação ou bipolarização da função legislativa entre Executivo e legislativo no Brasil.

A maior efetividade das várias tarefas e fins que o Estado contemporâneo deve prosseguir será válida afirmar que “no arranjo constitucional das funções do Estado, o Parlamento continua a ser o detentor absoluto da função legislativa, transferindo extra *ordinem*, em virtude da extraordinária relevância e urgência que justificam o uso do executivo”. (Kadri, 20014, pág. 20). Uma análise precisará ser elaborada para o Governo Lula editar 240 medidas no primeiro mandato e 179 no segundo, se em tais mandatos inexistem planos de estabilização da economia ou políticas sociais de relevante urgência. Tudo nos leva a considerar uma possível legiferação sobre matérias predominantemente possíveis de serem elaboradas via Poder Legislativo, com encaminhamento de projeto de lei.

Neste contexto, parece, num olhar preliminar, que o número significativo de utilização de norma autônoma do governo Lula e Dilma, não padece de explicação direta com os fatos que explicavam um uso maior em outros Governos.

4.2.3 Medidas Provisórias – por área de regulamentação legislativa.

Presidentes	Administrativo	Econômico	Social	Total
José Sarney	45	71	5	121
Fernando Affonso Collor de Mello	39	59	1	99
Itamar Augusto Cautiero Franco	28	26	21	75
Fernando Henrique Cardoso	60	82	8	150
Fernando Henrique Cardoso - Reeleição	89	127	56	272
Luiz Inácio Lula da Silva	98	104	38	240
Luiz Inácio Lula da Silva - Reeleição	47	103	29	179
Dilma Vana Rousseff	37	71	27	135
Total	443	643	185	1.271

Figura 10: Classificação por áreas de regulamentação legislativa – Brasil.

Fonte: Elaborados pela Autora.

A classificação em três diferentes áreas de regulamentação legislativa no período de 26 anos de existência da constituição de 1988 é a temática desta etapa. A maior concentração de norma versou preponderantemente sobre matéria econômica e administrativa. Uma parte considerável dessa produção legislativa do Executivo esteve direta ou indiretamente relacionada aos momentos de estabilização aos planos executados por alguns Governos.

A questão que salta aos olhos e, é questionável, é o pequeno número de norma para a área social. Ora, a Carta brasileira de 1988 é chamada de Constituição Cidadã, fato não ratificado pela inócua deferência dos Presidentes da República sobre políticas de apoio social, eis mais um motivo para investigação mais acurada em futura pesquisa.

Abrindo um parêntese aqui, sobre área social no Brasil, que padece de ações de um Governo que dê celeridade há políticas públicas diretamente ligadas à área social. Se o uso incondicional do instituto de norma autônoma fosse pautado em atender estratégias sociais, poderíamos compreender da relevância e urgência de editar medidas com força de lei. Muito pelo contrário esta área está ranqueada em último lugar em todos os mandatos, até mesmo naqueles que se denominam Governos do Povo.

Temos um totalizador de 1.271 MPs em 26 anos de experiência constitucional democrática no Brasil, do qual 443 foram para área administrativa, 643 econômica e tão somente 185 para a área social.

Se for fato que “antes a sociedade era dita como autônoma e autossuficiente em relação ao Estado, agora se apresenta como uma massa desordenada e incompleta, onde cabe ao estado responder às necessidades urgentes pela redefinição de um novo quadro social”. (Kadri, 2004, pág. 15). Problemas cada Estado tem os seus e o novo modelo de Estado emergente tem agora de enfrentar atuais dificuldades e as sócias são abrangentes.

Parece-nos viável concordar que é chegada a hora do Estado ter um olhar diferente sobre as necessidades sociais, pois se no atual período histórico “o Estado aparece caracterizado por causas conectadas à adoção de políticas econômicas e ao nascimento do Estado intervencionista, esta nação precisa conformar a sociedade” (Kadri, 2004, pág.15). O arsenal de princípios do Estado de direito liberal não consegue satisfazer a nova realidade, então é preciso uma reestruturação dos princípios.

Se o Estado brasileiro tem autonomia legislativa para agir de forma pronta na execução de políticas públicas que necessitam de conformação jurídica, falta um olhar para as necessidades sociais, que são tão grandes quanto as econômicas e em muito maiores que as administrativas, como elaborar normas autônomas para reorganizar um gabinete de ministros ou oferecer uma honraria, por exemplo.

A categoria, sob o rótulo "homenagens" é usual para inscrever figuras pátrias no quadro de heróis nacionais, como para apenas e tão somente abastar o folclore político (Argelina, 2007), o que vem exemplificar o uso indiscriminado, quiçá indevido do instrumento, por tão somente, tais disciplinamentos, não são de necessidade urgente e podem aguardar o processo legislativo comum de leis ordinárias.

4.2.4 Medidas provisórias - Presidentes da República

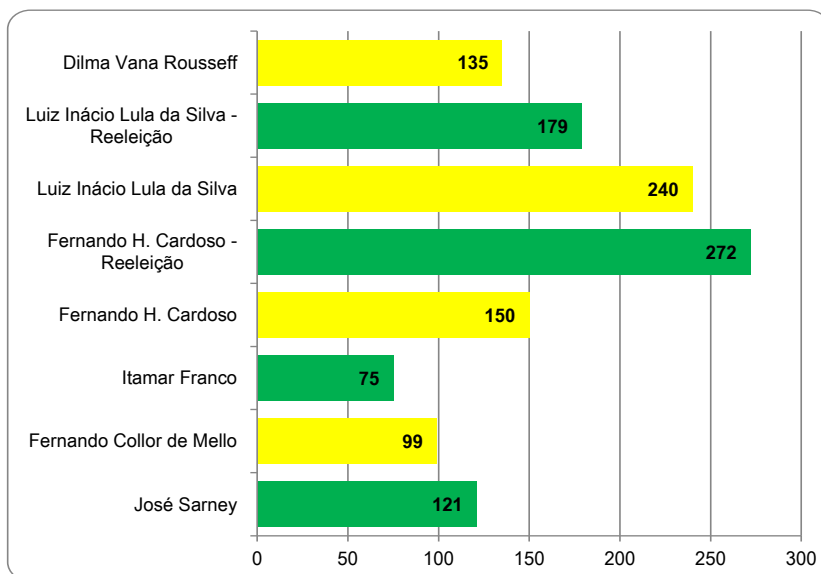


Figura 11 – Medidas Provisórias por Presidente da República - Brasil
Fonte: Elaborados pela Autora.

Na análise do quantitativo de Medidas Provisórias por Presidente da República, temos principais siglas partidárias no Governo: PMDB, PSDB e PT e o extinto PRTB partido do presidente afastado Collor de Melo, cujo final de mandato é cumprido por um governo peemedebista, Itamar Franco, foi o mais social de todos os Governos. Este é o recordista de noras para a área social, pois das 75 MPs editadas, 21 foram para atender a área social.

O primeiro Governo constitucional democrático, José Sarney usa do total de 121 medidas editadas, donde apenas 5 são para a área social. Collor edita 99 MPs, e apenas 1 para a área sócia. Itamar Franco, foi o mais social de todos os Governos. Este é o recordista de noras para a área social, pois das 75 MPs editadas, 21 foram para atender a área social.

FHC no primeiro mandato edita 150 MPs e 8 apenas para a área social. Em seu segundo Governo, talvez depois de estabilizar a economia, faz uso de um total de 272 edições de MPs, e 56 foram para as áreas sociais.

Os governos trabalhistas editam no primeiro mandato de Lula, 240 MPs, das quais 38 são para área social. No segundo mandato o presidente lula edita 179 MPs e 29 são para a área social.

Enquanto que Dilma, ainda sob um Governo petista edita em seu primeiro mandato 135 MPs, das quais apenas 27 atendem a área social.

E, mesmo existindo, como afirma Kadri, 2004, controvérsias e problemáticas que envolvem e circunscrevem o instituto das medidas provisórias originadas do ordenamento

jurídico constitucional do Brasil, então são efetivamente regulares e seu uso, guardadas as devidas proporções não são assim, tão difíceis de serem assimiladas.

Talvez seja hora de confrontar políticas com os resultados obtidos e de fiscalizar a aplicação de fundos públicos tendo em atenção os governos. Se então o presidente do Brasil tem a condição de fazer norma de uso imediato, seria importante, um olhar para as políticas que estão sendo implantadas com tal prerrogativa.

4.2.5 Medidas provisórias – Situação de validade.

PRESIDENTES	Arquivada	Convertida	Encerramento de Tramitação	Em Tramitação	Prejudicada	Insubsistente	Rejeitada	Revogada	Sem Eficácia	Vetada	Vigência Encerrada	Total
José Sarney	0	105	0	0	0	1	8	1	6	0	0	121
Fernando Affonso Collor de Mello	0	75	0	0	0	0	11	7	6	0	0	99
Itamar Augusto Cautiero Franco	0	64	0	0	0	0	0	0	11	0	0	75
Fernando Henrique Cardozo	0	132	0	0	0	0	1	10	7	0	0	150
Fernando Henrique Cardozo - Reeleição	0	181	0	52	2	0	15	19	2	1	0	272
Luiz Inácio Lula da Silva	0	217	1	0	2	0	10	2	8	0	0	240
Luiz Inácio Lula da Silva - Reeleição	3	150	0	0	1	0	5	4	1	0	15	179
Dilma Vana Rousseff	0	97	0	8	0	0	0	1	0	0	29	135
Total	3	1.021	1	60	5	1	50	44	41	1	44	1.271

Figura. 12: Situação de validade das Medidas Provisórias por Dimensão e Presidentes - Brasil.

Fonte: Elaborados pela Autora.

O debate agora se faz com quantitativo de norma por situação de validade numa dimensão presidencial. O tempo ou o tipo de regulamentação confirma a existência o efeito jurídico da norma. Esta análise permite perceber suas consequências no mundo fático.

Outra percepção possível é a situação da medida no Congresso Nacional. Demonstra a posição do processo legislativo no Parlamento, as fases e denominações que acusam o estágio da norma jurídica na Casa de leis. Sob os títulos: tramitação, convertida, rejeitada, sem eficácia, prejudicada encerramento de tramitação, revogada, arquivada, suspensão de eficácia, vigência encerrada, insubsistente e vetada, significam as várias situações que podem ocorrer no período entre a edição da medida pelo poder Executivo, o encaminhamento ao Congresso Nacional e a conversão ou não conversão em Lei.

Os dados aqui analisados foram fechados no dia 13 de outubro de 2014. Naquela ocasião existia um contingente de medidas cujos efeitos serão explicados a seguir. Antes de analisar o resultado da edição das Medidas Provisórias, deveremos conceituar cada situação e seus significados jurídicos:

Em tramitação é a situação que editada pelo Executivo se encontra em processo no Congresso Nacional. Diploma tramitando significa que pode está em uma das duas Casas (Câmara ou Senado), em uma das comissões para análise (o trabalho do Parlamento é dividido em comissões, por matérias ou necessidades específicas) ou aguardando emissão de parecer, ou ainda em plenária para votação;

Convertida significa dizer que foi aceita pelo Legislativo que a converteu em lei. Rejeitada é a situação de rejeição do total conteúdo da medida pelo Congresso Nacional e retirada do mundo jurídico. Neste caso o Legislativo deverá decidir sobre os efeitos no tempo em que permaneceu em vigência.

Sem eficácia ocorre quando o próprio Executivo torna a medida uma vez editada, sem eficácia, por decidir de forma autônoma outros rumos para a matéria ou por decurso de prazo;

Prejudicada ocorre quando o Congresso ainda tramita a medida e surge à mesma matéria com idêntico teor, via projeto de lei, que deverá ser preferencialmente votada tornando o teor da matéria prejudicado como Medida Provisória;

Encerramento de tramitação ocorre quando, por motivos diversos, o Congresso decide paralisar a tramitação, descontinuando o processo;

Revogada ocorre quando o próprio Executivo resolve revogar o ato de edição da medida;

Arquivada quando o processo legislativo no Congresso termina sem transformar a medida em lei, o que pode ser até devido ao prazo certo para sua existência, que correu sem tramitação no Parlamento em tempo hábil;

Suspensão de Eficácia quando os efeitos da norma são bloqueados para frente, ou seja, o Congresso decide que a partir de data específica os efeitos da medida não serão mais computados no mundo jurídico;

Vigência Encerrada quando o prazo de trinta dias da medida foi vencido, sem que o Executivo ou o Legislativo tenham se manifestado sobre a matéria;

Insubsistente ocorre quando a matéria é julgada incompleta para uma votação no Parlamento;

Vetada quando o Executivo decidiu por vetar a matéria proveniente de Medida Provisória já aprovada pelo Congresso Nacional. Ocorre principalmente no fato de serem tão emendadas que perdem o sentido para o Governo;

A possibilidade de os congressistas apresentarem no prazo regimental de seis dias emendas à Medida Provisória editada. Esta mudança do conteúdo da medida, elaborada por emenda, é o maior contingente de veto pelo Executivo. No mais das vezes o Legislativo altera

substancialmente a matéria, mudando os comandos do Executivo, que sem saída decide-se pelo veto.

Nos 26 anos da Constituição de 1988 do Brasil forma 1.271MPs forma editadas. Deste total. 1.102MPs foram convertidas em Lei, o que demonstra a condição de aproveitamento em cada mandato presidencial, com uma perda de tão somente 169 MPs.

No Mandato de José Sarney foram 121 MPs, das quais 105 foram convertidas em lei, apenas 1 foi declarada insubsistente, 8 foram rejeitadas pelo congresso Nacional. Apenas 1MPs foi revogada e 6 tornaram-se sem eficácia.

No mandato de Collor foram 99 MP, destas o Congresso converteu em lei um total de 75 MPs, 11 foram rejeitadas, 7 foram revogadas e 6 tornaram sem eficácia.

No Governo Itamar foi editado 75 MPs, destas 64 foram convertidas em lei e outras 11 foram tornadas sem eficácia.

O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso editou 150 MPs, destas, 132 foram convertidas em lei, 1 apenas foi rejeitada pelo CN, 10 foram revogadas e 7 tornadas sem eficácia.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso editou um quantitativo de medidas provisórias grande, foram 272. Este PR também inaugura o aparecimento de outros efeitos jurídicos das MPs, surgem, pela primeira vez, as figuras de: em tramitação e prejudicada. Até o fechamento da pesquisa, 52 MPs daquele Governo ainda se encontravam no Congresso Nacional. Foram prejudicadas 2 MPs rejeitadas 15 MPs, revogadas 19, tornaram-se sem eficácia 2 e vetada 1 norma autônoma, referente ao segundo mandato de FHC.

O primeiro mandato de Lula traz para o mundo jurídico 240 MPs, das quais foram convertidas 217, apenas 1 teve sua tramitação encerrada, 2 tiveram a tramitação prejudicada, 10 foram rejeitadas pelo CN, 2 foram revogadas e 8 tornaram-se sem eficácia.

No segundo mandato teve 179 MPs, das quais 3 MPs arquivadas no Congresso Nacional. E, 1 foi prejudicada, 5 rejeitadas, 4 revogadas, 1 tornada sem eficácia e 15 tiveram sua vigência encerrada.

A pesquisa analisou o primeiro mandato de Dilma até outubro de 2014, naquela ocasião tinha sido editadas um total de 135 MPs, das quais 97 foram convertidas em lei, 1 foi revogada, 29 teve a vigência encerrada e 8 ainda encontravam-se em tramitação.

Analisando o tema considerando a necessidade da legislação do Governo não somente acelerar sua produção, como também para trabalhar as políticas públicas de modo eficiente, com maior conhecimento técnico, poderíamos chegar à conclusão que o Brasil (1.271MPs) emitiu poucas normas autônomas se consideradas com Portugal (16.12 DL).

Olhando o pequeno número de outras situações jurídicas que retiram a medida do mundo jurídico em 169 MPs, iremos concluir que o Executivo brasileiro é muito bem-sucedido na regulação no Brasil e que o Congresso preferencialmente tem transformado que as normas iniciadas pelo Governo subsistam no mundo jurídico transformando-as em Lei.

Tal ferramental técnico nas mãos do Executivo recebe facilidade para administrar. Alguns materiais, que aos olhos do investigador, nem são tão urgentes e necessárias, como homenagem e ajuda humanitária, que podem aguardar um processo de tramitação ordinário no Congresso Nacional, são feitas via medida de exceção.

Não se pode perder de vista que, mesmo sendo primária a criação normativa do Executivo, o trabalho sempre será conjunto entre os dois poderes, quais sejam Legislativo e Executivo. Portanto, a questão dos efeitos jurídicos gerados pela norma é constitucionalmente de responsabilidade do Parlamento.

Assim, depois de editar a Medida Provisória o Governo deverá encaminhar para o Parlamento, que deve tramitar, num processo específico, já estudado no capítulo 2 desta pesquisa.

Os números demonstram que “prolongar no tempo os efeitos jurídicos de um ato normativo primário, não convertido em Lei pelo Corpo de Representantes é imprimir unilateralmente um modo de ver a sociedade, retirando força normativa de um ideário constitucional”. (Kadri, 2004, pág. 232). A exigibilidade constitucional de intervenção do Parlamento sobre as medidas é uma chancela do princípio democrático mesmo a posteriori, Não podendo ficar num vazio procedimental norma primária praticada pelo Presidente da República.

No Brasil o dispositivo constitucional determina que deva receber o aval do Congresso, e, que ainda seus efeitos, sem este aval, terminam em sessenta dias, é correto exigir que o respeito a esta prescrição seja mantido.

Num processo de conversão em lei, é possível perceber quão afinadas estão às relações entre o Parlamento e o Governo, podendo-se até afirmar que muitas medidas, nem tão importantes assim são transformadas em Lei, e que algumas outras, de importância e necessidade premente ficam impedidas de ingressar no mundo jurídico, devido vontade do Parlamento.

Depende, por um lado, da distribuição de preferências no Congresso e, portanto, da convergência de opiniões e interesses entre o executivo e o legislativo e, por outro, de fatores de ordem conjuntural. (Figueiredo e Limongi, 1997). Apenas para mostrar que o contrário

também ocorre, ocasiões onde o Parlamento parece impotente ou não lhe interessa o controle político.

4.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO PORTUGAL

4.3.1 Composição do Governo - Primeiros Ministros.

Primeiro Ministro	Mandato
Mário Alberto Nobre Lopes Soares	23 de julho de 1976 a 29 de agosto de 1978.
Carlos Alberto da Mota Pinto	02 de novembro de 1978 a 01 de agosto de 1979
Alfredo Jorge Nobre da Costa	29 de agosto de 1978 a 22 de novembro de 1978.
Maria de Lourdes Ruivo da Silva de Matos Pintasilgo	1 de agosto de 1979 a 3 de janeiro de 1980.
Francisco Manuel Lumbrales de Sá Carneiro	3 de janeiro de 1980 a 4 de dezembro de 1980
Diogo Pinto de Freitas do Amaral	4 de dezembro de 1980 a 9 de janeiro de 1981
Francisco José Pereira Pinto Balsemão	09 de janeiro de 1981 a 09 de junho de 1983
Mário Alberto Nobre Lopes Soares	09 de junho de 1983 a 06 de novembro de 1985
Aníbal António Cavaco Silva	06 de novembro de 1985 a 28 de outubro de 1995
António Manuel de Oliveira Guterres	28 de outubro de 1985 a 06 de abril de 2002.
José Manuel Durão Barroso	06 de abril de 2002 a 17 de julho de 2004
Pedro Miguel de Santana Lopes	17 de julho de 2004 a 12 de março de 2005.
José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa	12 de março de 2005 a 21 de junho de 2011.
Pedro Manuel Mamede Passos Coelho	21 de junho de 2011 até o presente.

Figura.13: Composição do Governo - Primeiros Ministros - constituição de 1976 – Portugal.

Fonte: elaborados pela autora.

Os mandatos dos Primeiros Ministros de Portugal que formam o Governo, órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração nos termos do art. 182 da Constituição Portuguesa. (Portugal, 1976) O Governo tem dupla natureza, é simultaneamente órgão político e administrativo, o que lhe permite dispor de um amplo leque de meios para a prossecução das tarefas ditados pela Constituição. As competências políticas, legislativas e administrativas, assim designadas e elencadas pela Constituição portuguesa em seus artigos 197, 198 e 199, respectivamente.

Na combinação das competências da dupla natureza do Governo, prepondera, no modelo, a organização de um Estado de Direito Democrático, gizado pela Constituição de 1976, um caráter político do Governo sobre suas atribuições e competências administrativas,

estabelecendo com estas uma relação de instrumentalidade (Kadri. 2004). Os 14 Primeiros Ministros, aqui estudados, foram indicados pelo Presidente da República e aprovados pela Assembleia da República.

Neste estágio importa um parêntese para lembrar que em Portugal, o Presidente da República é eleito por sufrágio universal, numa eleição cujo voto direto e secreto dos cidadãos portugueses define a titularidade, cabendo a este a indicação do comando do Governo, apresentando ao Parlamento, dentre o seu corpo escolhido pelo resultado das eleições dos deputados, um nome de soberano para referendo da Assembleia da República, sem o qual a indicação não subsiste.

Se aceito a indicação o titular do Governo encaminha um Plano de Governo para a Assembleia da República, indicando, na mesma peça, o rol de ministros, que irão formar o Conselho de Ministros que em seguida terá a homologação do Presidente da República.

Deste processo triparte se forma o Governo, o que significa dizer, que somente os parlamentares e o Presidente da República, têm mandatos com período determinado de cinco anos. O Primeiro Ministro tem mandato em suspensão no tempo que perdura seus trabalhos. Poderá ficar por todo um período legislativo de cinco anos, ou não, dependendo da relação que terá com o Parlamento e com o Presidente da República, já dispõe de dupla responsabilidade. O que dita a confiança da Assembleia de deputados na figura do Primeiro Ministro é o fiel cumprimento de seu programa de Governo somado às boas relações com o Presidente da República.

Este processo de confiança dita o período de mandato de cada Primeiro Ministro. Apesar de o Governo ser órgão superior da administração portuguesa e de hierarquicamente aparecer superior na condução política do Estado, age com estreita relação de confiança da Assembleia da República.

Se o Governo é formado a partir da maioria partidária (ou de coalizão) no Parlamento e pode ser demitida antes da data prevista para as eleições regulares, esta é uma vantagem do semipresidencialismo sobre o presidencialismo. (Queiroz 2013). Tal característica faz dos mandatos dos Primeiros Ministros uma condição de instrumentalidade para a permanência no poder.

Depois de um período de gestão feito via Junta Militar, Mário Soares, foi o primeiro titular do Governo constitucional e fica apenas dois anos. Carlos Pinto, apenas nove meses, e Alfredo Costa tão somente três meses. Maria de Lourdes Pintasilgo fica cinco meses à frente do Governo.

Francisco Sá Carneiro tem um mandato de onze meses. Diogo Amaral fica como titular do Governo apenas um mês e Francisco Balsemão permanece como titular do Governo por dois anos, sendo substituído por Mário Soares, que volta a ser Primeiro Ministro – pois já havia sido no primeiro momento constitucional, e nesta fase ficam dois anos no poder.

Em 1983, um antigo Presidente da República assume a pasta do Governo e faz uma administração mais permanente, do senhor Aníbal Cavaco e Silva fica dez anos a frente do Governo, o mais longo período de titularidade de um cidadão como Primeiro Ministro de Portugal, até o fechamento da pesquisa, outubro de 2013.

António Guterres fica por um período de seis anos. Jose Manuel Durão Barros permanecer no cargo de Primeiro Ministro por dois anos. Pedro Santana Lopes fica por sete meses. José Sócrates governou por cinco anos e o atual Primeiro Ministro Pedro Passos Coelho está titular do Governo desde 2011.

No trato do Governo e analisando o sistema jurídico constitucional português se, verifica uma governamentalização do sistema político. Justificado pelo domínio, pela importância e pela autoridade exercidas, cada vez mais pelo Governo da República no âmbito dos poderes públicos, quer políticos, quer administrativo (Fontes, 2008). Existe uma diversidade de competências dos Primeiros Ministros, dentre as quais podemos salientar a função legislativa do Governo - prevista na Lei Fundamental de Portugal e sob esta égide, será nos próximos itens melhor analisada.

4.3.2 Decretos Lei – Primeiros Ministros.

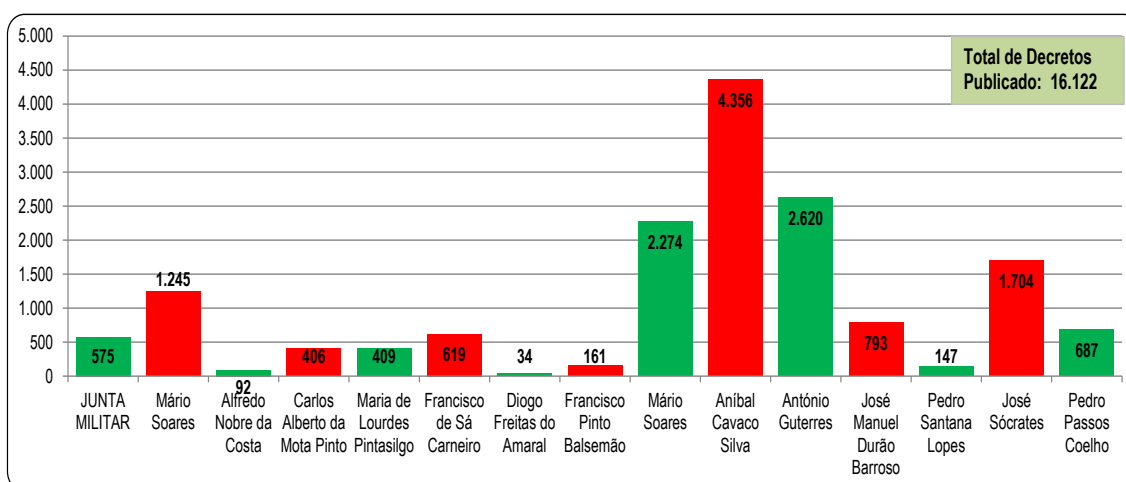


Figura.14: Decretos lei por mandatos Primeiros Ministros - Portugal
Fonte: Elaborados pela Autora.

Os Governos de Portugal devem dispor de competências, muito para além das tradicionais na atualidade. A maior parte da legislação aprovada é do Governo, outra parte é resultado, na sua maioria, de iniciativa do Governo junto aos parlamentos nacionais (Fontes, 2008). As Constituições portuguesas, além de ordenarem competência integral aos Governos para legislar, ainda, dispõem de legitimidade para dar início ao procedimento legislativo parlamentar. A dominação do Governo no espaço dos poderes públicos quer políticos, quer administrativo é uma tendência dos Estados contemporâneos, o que leva a especializações cada vez maiores do Executivo.

Os 16.112DL elaborados pelos Governos de Portugal neste período constitucional, numa amostra nominal dos Primeiros Ministros é tema deste item. É observável que o pico feitura de norma aconteceu no Governo Cavaco e Silva, mas como foi demonstrado em item específico, este também foi o Primeiro Ministro permaneceu maior tempo no poder. Foram dez anos comandando o Governo.

A menor quantidade foi lavra de Diogo Amaral, mas aqui o ponto de observação é que este foi também o gestor de menor mandato. Ficou no cargo por um pouco mais de trinta dias, não teria tempo para pensar em aprimoramento normativo.

Na linha do tempo, e fazendo um cotejo co a figura anterior e comparando com a figura atual, se observa que: Mário Soares, como o primeiro titular do Governo constitucional, fica apenas dois anos e faz 1245 DL. Carlos Pinto governa por nove meses e faz 92 DL, e Alfredo Costa em apenas três meses elabora 406 DL. Maria de Lourdes Pintasilgo fica cinco meses a frente do Governo e faz 409 DL. Enquanto, Francisco Sá Carneiro tem um mandato de onze meses com 619 DL. Diogo Amaral fica como titular do Governo apenas um mês, e ainda assim, neste exíguo mandato faz 34 DL e Francisco Balsemão permanece como titular do Governo por dois anos, fazendo 161DL. A volta de Mário Soares a titular do Governo traz 2.274 DL.

Com mais segurança de Governo e já com uma garantida experiência por ter sido Presidente da República por dez anos, o senhor Aníbal Cavaco e Silva noutros dez anos de Governo emite um recorde de Decreto lei.n Foram ao todo 4.356. Este também vale rememorar, foi o mais longo período de titularidade de um cidadão como Primeiro Ministro de Portugal.

António Guterres fica por um período de seis anos, com 2.260 DL. Jose Manuel Durão Barros permanecer no cargo de Primeiro Ministro por dois anos e edita 798 DL. Pedro Santana Lopes fica por sete meses e faz 147 DL.

José Sócrates governou por cinco anos, elaborando 1.704 DL, enquanto o atual Primeiro Ministro Pedro Passos Coelho está titular do Governo desde 2011 e fez 687 DL até outubro de 2014.

As "leis são cada vez mais do Governo e muitas das vezes preparadas pela administração". (Fontes, 2008, pág.26). Lembrando que em Portugal as leis do Parlamento e os Decretos lei recebem o mesmo peso de norma jurídica. A "Administração Pública é autora de muitas normas que concorrem com as aprovadas pelo parlamento" (Fontes, 2008, pág.27). O que vem reforçar a preponderância que o aparelho técnico do Estado tem na preparação e elaboração de muita legislação aprovada em Portugal.

4.3.3 Decretos Leis na linha do tempo – Por Governo.

PRIMEIRO MINISTRO	Início	Fim	Duração de Mandato (Ano/Mês/Dias)	TOTAL PUBLICAD O	TOTAL EM VIGÊNCI A	TOTAL REVOGAD O
Junta Militar	02/04/1976	22/07/1976	0 anos /3 mês /21 dias	575	429	146
Mário Soares	23/07/1976	27/07/1978	2 anos /0 mês /14 dias	1.245	941	304
Alfredo Nobre da Costa	29/08/1978	22/11/1978	0 anos /2 mês /25 dias	92	65	27
Carlos Alberto da Mota Pinto	22/11/1978	01/08/1979	0 anos /8 mês /12 dias	406	304	102
Maria de Lourdes Pintasilgo	01/08/1979	03/01/1980	0 anos /5 mês /5 dias	409	302	107
Francisco de Sá Carneiro	03/01/1980	04/12/1980	0 anos /11 mês /5 dias	619	462	157
Diogo Freitas do Amaral	04/12/1980	09/01/1981	0 anos /1 mês /6 dias	34	28	6
Francisco Pinto Balsemão	09/01/1981	09/06/1981	0 anos /5 mês /0 dias	161	126	35
Mário Soares	09/06/1981	06/11/1985	4 anos /5 mês /21 dias	2.274	1.680	594
Aníbal Cavaco Silva	06/11/1985	28/10/1995	9 anos /13 mês /13 dias	4.356	2.966	1.390
António Guterres	28/10/1995	06/03/2002	6 anos /5 mês /10 dias	2.620	1.831	789
José Manuel Durão Barroso	06/03/2002	17/07/2004	2 anos /4 mês /24 dias	793	592	201
Pedro Santana Lopes	17/07/2004	12/03/2005	0 anos /7 mês /28 dias	147	116	31
José Sócrates	12/03/2005	21/06/2011	6 anos /4 mês /12 dias	1.704	1.419	285
Pedro Passos Coelho	21/06/2011	06/11/2014	3 anos /5 mês /3 dias	687	673	14

Total	-	-	-	16.122	11.934	4.188
--------------	---	---	---	---------------	---------------	--------------

Figura. 15: Decretos Lei na linha do Tempo – Portugal.

Fonte: Elaborados pela Autora

A Constituição de 1976 não faz definição de Lei, nem de função legislativa. O artigo 112 cria uma tipologia fechada de atos legislativos, que compreende a Lei, o decreto Lei e o Decreto Legislativo Regional.

Disto implica, por obvio, margem de manobra doutrinária para um conceito constitucional de Lei. Neste estudo iremos conceber Decreto Lei, o mesmo entendimento do artigo 112 da CRP, onde as Leis e os Decretos Lei têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes Leis dos Decretos Lei publicado no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos.

O estudo dos Decretos Lei na linha do tempo de 1976 a 2014, feito neste item, abstrai quaisquer outras situações e quantifica apenas os Decretos Lei emitidos pelo Governo de posse de sua competência primária que lhe está reservada na Carta de 1976.

Na competência reservada ao Governo estão individualizadas a competência exclusiva (versa sobre matéria totalmente interdita ao Parlamento), e a competência complementar (versa sobre área de desenvolvimento de leis de base na qual a Assembleia da República pode intervir). Entretanto, apenas para Cessação de Vigência ou para alterações justificadas.

Num período de 38 anos da atual Carta de direitos foram publicados 16.112 DL, dos quais foram revogados 4.188DL. Em sua maioria já tinha no próprio corpo do diploma jurídico já estava especificada data de revogação. O tempo que perdura no mundo jurídico um Decreto Lei publicado, ultrapassa sinais de ser uma norma de vigência relativa, com já foi comentado por esta pesquisadora.

No ano de 1979 de 717 DL, dos quais foram revogados 183, por termino de validade ou por outra decisão do próprio Governo. Uma análise dos números ainda no ano de 1979, temos que 524 DL, publicados naquele ano, ainda se encontram em vigor em Portugal até a presente data.

A possibilidade do exercício da função legislativa que a iniciativa legislativa consubstancia caber a outros órgãos ou entidades que não o Governo “teria de ser expressamente permitida pela Constituição, e se assim não fosse estaríamos tratando de violação do artigo 111” (Valle, 2004, pág. 258). No ano de 2014 (até outubro quando fecha a pesquisa), o Governo pública 170 DL, os quais estão em vigor em sua totalidade.

Neste item a análise dos Decretos Lei na linha do tempo de 1976 a 2014, por mandato de Primeiros Ministros, permite ver, além dos mandatários, o período de cada gestão. Mesmo abstraindo quaisquer outras situações e quantifica apenas os Decretos lei emitidos pelo Governo de posse de sua competência primária que lhe está reservada na Carta de 1976 é possível que mesmo Alfredo Costa que permaneceu no cargo, pouco mais de dois meses no ano de 1979, fez 92 Decretos Lei, dos quais deve 65 revogados e 27 ainda se encontram em plena vigência até os tempos atuais.

Dos exemplos discutidos podemos observar que o Executivo legislando não acontece apenas em momentos de crise quando o Parlamento não está funcionando ou de usurpação e sim que poder de decreto do Executivo é exercido em circunstâncias muito menos dramáticas, quando os legislativos estão funcionando e com frequência de acordo com os encaminhamentos estabelecidos formalmente pela Constituição ou por lei (Carey e Shugart, 1998), como acontece em Portugal e também no Brasil.

4.3.4 Situação Jurídica dos Decretos lei – Publicados e em Vigência.

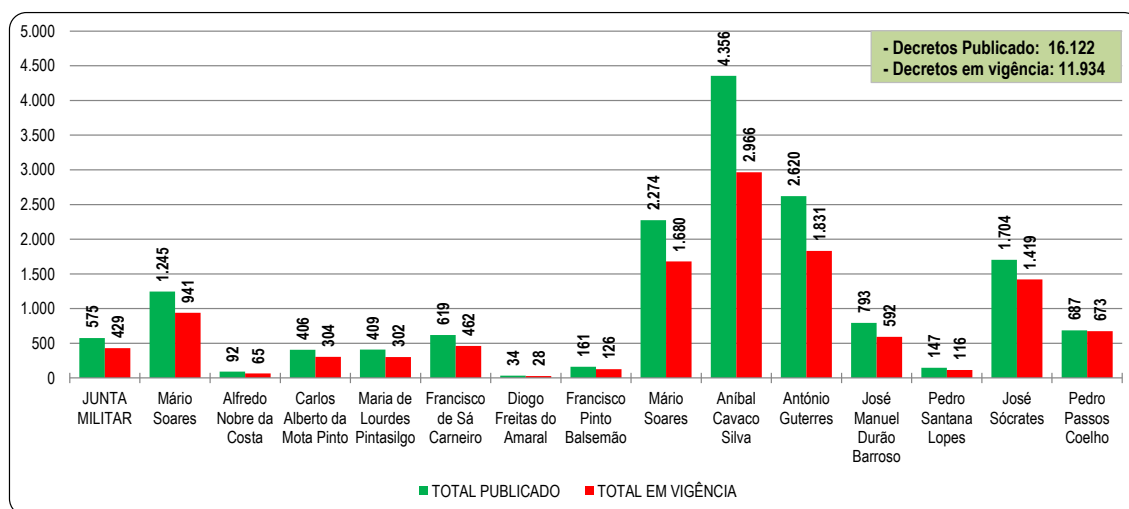


Figura 16: Participação Decretos lei em Vigência e Revogados classificados por gestão (1º Ministros) – 1976 / 2014 – Portugal.
Fonte: Elaborados pela Autora

Na lei na linha do tempo de 1976 a 2014, desta feita, denominando o mandato (Primeiro Ministro) e qualificando a situação jurídica dos diplomas por eles emitidos, tendo 16.122 publicados e 11.934 em vigência até a presente data.

Este demonstrativo e quantifica apenas os Decretos Lei emitidos pelo Governo, considerando o titular que representa o Governo. A análise deste gráfico oferece condições de percebermos qual o Primeiro Ministro tem até os dias atuais atos em vigor.

Assim, se observa que de todos os Governos que usaram a competência de norma autônoma ainda têm atos em vigência até a presente data, do que pode ser afirmado, que os atos do Governo em Portugal têm segurança jurídica quando emitidos, e as matérias sobre os quais versam, mesmo não tendo sido abraçadas por esta pesquisa, nos parece serem feitas para cobrir necessidades razoáveis para implantação de política pública, haja vista, perdurarem até a presente data.

4.3.5 Situação Jurídica dos Decretos lei - Mandatos de Primeiro Ministro.

Primeiro Ministro	Tratamento	Em vigência	Revogado	Vigência condicionada	Total geral
José Baptista Pinheiro de Azevedo	1	351	114	0	466
Vasco Fernando Leotte de Almeida e Costa	0	78	25	0	103
Mário Alberto Nobre Lopes Soares	0	220	77	1	298
Aníbal António Cavaco Silva	0	370	171	9	550
Pedro Manuel Mamede Passos Coelho	0	346	3	0	349
Total Geral	1	1365	390	10	1766

Figura 17: Decretos Lei, por Primeiro ministro e situação - Portugal.
Fonte: Elaborados pela Autora.

O elo entre a competência legislativa do Governo e a sua responsabilidade política perante a assembleia da República é estabelecido pela apreciação parlamentar de decretos lei para efeitos de cessação de vigência ou de alteração. A tabela 7 faz um tratamento dos Decretos lei, considerando a interferência do Parlamento ou para revogar um decreto ou alterar sua vigência, condicionando-a.

Neste pequeno recorte é possível observa que apenas cinco Primeiros Ministros deste período constitucional tiveram seus atos analisados e/ou revisados pelo Parlamento, são eles: José Azevedo teve 114 DL revogados, Vasco Costa que teve 25 DL revogados, assim como Mario Soares com 77 DL revogados, dos quais 1 (um) DL teve sua vigência condicionada.

Cavaco Silva também teve forte controle do Parlamento na atividade legislativa governamental, em sua administração foi revogados 171 DL, o maior quantitativo de revogações. Obvio que aqui não se pode esquecer que esse Primeiro Ministro ficou por dez anos no Governo, sendo o mais extenso Governo de Portugal, pós Constituição de 1976. Foram também com este Primeiro Ministro que o Parlamento fez sua maior alteração de normas geradas pelo Executivo, num total de 9 DL com vigência condicionada.

O atual Primeiro Ministro de Portugal, senhor Passos Coelho, teve até o fechamento desta pesquisa, 3 Decreto lei revogados pela Assembleia da República.

A posição de domínio que tradicionalmente é atribuída ao Parlamento no exercício da função legislativa está invertida nos tempos contemporâneos, mais é uma inversão justificada pela conjuntura das necessidades de decisão rápida e de habilidade técnica, mais comum ao Executivo. Assim como pode ser justificada pelos novos poderes atribuídos ao Parlamento como exemplo a função de controle e de fiscalização da atividade governamental.

A Constituição de 1976 foi alterada em 1997, inaugurando naqueles rincões uma nova configuração do instituto de Decreto lei governamental, impondo ao controle do Parlamento a função de fiscalização política da Assembleia da República no exercício da competência legislativa do Governo sob a denominação de apreciação parlamentar e inaugura a figura da cessação de vigência ou alteração.

Deve-se, no entanto, ratificar, que “a apreciação parlamentar de decretos lei para efeitos de cessação de vigência onde alteração só pode ser desencadeada num prazo determinado a partir de sua publicação” (Valle, 2004, pág. 278). A apreciação deverá ser requerida pelos deputados no prazo de trinta dias subsequentes à publicação, descontados os períodos de suspensão do funcionamento da Assembleia da República, para o início do procedimento. (Portugal, 1976). Este controle do Parlamento soma a tarefa de fiscalização e acompanhamento comum ao uso da Assembleia da república.

Requerida a apreciação de um Decreto Lei elaborado no uso de autorização legislativa, quando apresentadas propostas de alteração, a Assembleia poderá suspender, no todo ou em parte, a vigência até à publicação da lei que o vier a alterar ou até à rejeição de todas as propostas.

Este tema reporta ao poder do Parlamento de condicionar a vigência do Decreto Lei emitido pelo Governo, quando as matérias não sejam de seu estrito trato, o que traz impactos nas relações entre os dois poderes.

CONCLUSÃO

Iniciei a pesquisa perguntando quais resultados serão alcançados na produção de norma pelo Executivo, em dois países, com sistemas jurídicos diferentes e institutos jurídicos idênticos e quais as diferenças e semelhanças na produção de norma pelos Governos de Brasil e de Portugal no atual período constitucional no que tange à: organização jurídica e política das instituições e a quantidade de norma elaborada pelos Governos?

O objetivo foi conhecer a quantidade da norma produzida pelo Executivo de Brasil e Portugal e analisar as diferenças e semelhanças desta produção no atual período constitucional no que tange à organização jurídica e política das instituições: Legislativo e Executivo.

Tive como hipótese ao problema de pesquisa, que as constituições de Brasil e de Portugal transferem competência legislativa para o Governo acompanhando uma tendência do mundo contemporâneo, onde a celeridade e a técnica são ferramenta primordial e, ainda que as relações do Legislativo como o Executivo no ato da produção legiferante do Governo perpassa pelo entendimento das melhores condições técnicas deste, não somente para elaborar normas, muito mais para programa-las e executá-las em tempo hábil.

A variável dependente foi quantidade de norma em cada país, que restou demonstrado uma diferença gritante de 14.841 DL, onde 16,112 DL foram editados em Portugal, contra 1.271 MPs no Brasil.

Restou comprovado que a continuação das diversas tarefas do Estado contemporâneo, não se faz apenas através da Lei, mas não a pode dispensar, na maioria dos casos. Assim, a integração no processo de produção legislativa é inevitável. Os decretos do Executivo são bastante utilizados em diversos Sistemas de Governo, como o presidencialismo do Brasil e nos sistemas híbridos, como semipresidencialismo de Portugal, permitindo ao Executivo efetuar mudanças que o legislativo não teria iniciado por sua própria iniciativa

As relações do executivo com o Legislativo são pautadas na cooperação e no compute da produção legislativa não é diferente, pelo menos para Brasil e Portugal. Se o alvo dos dois órgãos é servir a sociedade, somente uma relação de parceria fará com que tal propósito seja afincado. Tal relação deve perpassar pelo entendimento de que existe uma capacidade de adaptação dos países, no que respeita suas estruturas e modos de operar no que pauta ao poder de legislar.

O papel de elemento de equilíbrio nas relações do Executivo com o Legislativo no sistema político contemporâneo é a técnica soberana do Executivo, pelo menos para Portugal minha hipótese se confirma não somente pelo número de norma, mas principalmente pela

função de fiscalização e controle que se coloca a Assembleia da República, transferindo quase que, totalmente para o Governo a função de legislar, inclusive transferindo matérias sobre as quais teria prerrogativa legiferante.

No Brasil a hipótese não se confirma, pois, o próprio instituto de norma precária dar a Medida Provisória uma pequena vida útil de 60 (sessenta) dias, a partir dos quais deverá ser encaminhada ao Parlamento, que deverá decidir sobre sua transformação em Lei. Em Portugal para o Decreto Lei ir ao Parlamento será preciso que o Governo esteja sob suspeição administrativa.

A evolução da quantidade de norma produzida pelo executivo, de forma mais ou menos linear, mais ou menos difícil, ocorre com Brasil e Portugal. Questões intrínsecas deste relacionamento não foram estudadas nesta fase da pesquisa. Em Portugal o Governo é dotado constitucionalmente de um conjunto de competências legislativas que, pelo menos formalmente, ultrapassa as que são conferidas ao Executivo brasileiro.

É fato que em Portugal o Governo intervém e de forma decisiva, na quase totalidade da produção legislativa portuguesa, mas disto não resulta qualquer situação de domínio governamental. O Governo mantém-se em funções e exerce as suas competências porque goza da confiança da assembleia da Republica de Portugal e se esta confiança finda, o Governo é derrubado.

No Brasil a norma é produzida pelo Governo de forma precária, cabendo sempre a intervenção do parlamento para ser transformada em Lei.

A especialidade ao Executivo importa ao Legislativo, que em troca tem condições no comando de outras tarefas que lhe são igualmente importantes, como o controle. E, principalmente o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das metas do Executivo. A reciprocidade das relações traz novos e necessários aprimoramentos para o Executivo e Legislativo, aqui e *alhures*, eis o futuro que se aponta para Brasil e Portugal.

As condições de necessidade e urgência oferecem a Medida Provisória uma condição jurídica de eficácia e o fato de em sessenta dias deva ser votada no Parlamento dão a mesma uma condição política para existência no mundo jurídico. Os juristas do Brasil condenam as Medidas Provisória, chamando-as de usurpação do Executivo sobre o Legislativo, mais os cientistas políticos debatem sobre a necessidade de governar, e para isto a Medida Provisória se presta.

A maior quantidade de medidas feita no Brasil é para questões de economia, diretamente ligadas à governabilidade. Em Portugal a norma do Governo versa sobre todas as

matérias, sem qualquer preponderância de temas. E, naquele país, a norma em sua maioria é editada pelo Governo, ficando ao Parlamento a tarefa de fiscalizar e controlar.

A área de atuação dos Governos e o momento político que o regime jurídico impõe a cada território são diferentes, mesmo que o instituto jurídico utilizado e o ferramental técnico sejam idênticos.

Futuras pesquisas poderão responder temas não respondidos neste trabalho de mestrado, como: o motivo dos Presidentes da República do Brasil usarem tão pouco as medidas de exceção para fazer normas sobre políticas de apoio social, muito pelo contrário esta área esta ranqueada em último lugar em todos os mandatos, até mesmo naqueles que se denominam Governos do Povo.

Nos dois mandatos de FHC são 422 MPS com o uso de matérias econômicas, exaustivamente. Lula nos dois mandatos usa 419 MPs, porém, sem Planos econômicos e sem medidas de ajustes monetários e nem no trato de medidas para políticas públicas de impacto social, minha pesquisa nem sequer discutiu os motivos de tal discrepância ou desta inovação recente, onde o Governo mesmo sem tratar de economia faz uso tão grande da posição legiferante.

E, ainda qual o peso do sistema de Governo e da segurança do Parlamento para deixar que o Executivo faça decretos, sem quaisquer maiores preocupações, como é o caso de Portugal, onde o Primeiro Ministro é escolhido dentro da Assembleia da República.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, João Carlos Medeiros. **Parlamentos Comparados: Visão Contemporânea Estados Unidos da América, Espanha, França e Brasil**. Brasília, Editora da Câmara dos Deputados, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **A Evolução Constitucional do Brasil**. Revista estudos avançado, nº14. 2000.
- BOTELHO, Catarina Santos, **O Sistema de Governo em Portugal**. Coimbra, 2011.
- BRASIL, Congresso Nacional. **Regimento Comum: Resolução no 1, de 1970-CN, texto consolidado até 2010**. Brasília: Congresso Nacional, 2011.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988, atualizada até a edição da Emenda Constitucional nº 68 de – 35ª. Edição atualizada até 2012.
- CAREY, John M, SHUGART, Matthew. **Poder de Decreto Chamando os Tanques ou Usando a Caneta**. Revista brasileira de ciências sociais - vol. 13 nº37.
- CARNEIRO, André Corrêa de Sá, SANTOS, Luiz Claudio Alves, NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos deputados, 2013.
- CRUZ, Manual Braga. **O Presidente da República na Gênese e Evolução do Sistema de Governo Português**. Revista Análise Social, Volume XXIX, 1994.
- FARIAS Milton. C, ARRUDA, Emilio JM. **Planejamento da Pesquisa Científica**. Atlas. São Paulo, 2013.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGE, Fernando. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Revista Lua Nova, nº44, 1998.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGE, Fernando. **Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 10, nº 29,1995.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGE, Fernando. **O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação**. Revista Novos estudos, nº47, 1997.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Coalizões Governamentais na Democracia Brasileira**. Revista Primeiros Estudos, São Paulo, 2012.
- FILHO, Milton Cordeiro, FILHO, Emílio J. M. Arruda. **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo, Atlas, 2013.
- FONSECA, Regina Célia Veiga. Como elaborar projetos de pesquisa e monografias: guia prático. Curitiba: Imprensa Oficial, 2007.

FONTES, José. **Do Controlo Parlamentar da Administração Pública**. Coimbra Editora, 2008

FRAIN, Maritheresa. **Relações entre o Presidente e o primeiro ministro em Portugal: 1995 1995**. Revista Análise Social, volume XXX, 1995.

HAMILTON, Alexander, Madison e Jay 1757-1804. **O Federalista**. Ed. Líder. São Paulo. 2003.

KADRI, Omar Francisco do seixo. **O Executivo legislador: O caso brasileiro**. Coimbra Editora, 2004.

LIMONGE, Fernando. **Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório**. Revista Novos Estudos, nº76, 2006.

MONCADA, Luiz S. Cabral. **Ensaio sobre a Lei**. Coimbra Editora, 2002.

ONWUEGBUZIE, A. J, LEECH, N. L. **On becoming a pragmatic researcher: The importance of combining quantitative and qualitative research methodologies**. International Journal of Social research Methodology, 8(5), 375-387, 2005.

PORTUGAL, Assembleia da República. **Regimento nº 01, de 2007**. Diário da República, 1.ª série — N.º 159 — 20 de Agosto de 2007.

PORTUGAL, Assembleia da República. **Regras de Logística a Observa na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República**. Lisboa, outubro, 2008.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Promulgada. Promulgada em 25 de abril de 1976, atualizada até a 7ª. Revisão Constitucional 2005. Atualizada até 2013.

QUEIROZ, Cristina. **O Parlamento como fator de decisão política**, Coimbra Editora, 2009.

QUEIROZ, Cristina. **O Sistema de Governo Semi-Presidencial**. Coimbra Editora, 2007.

QUEIROZ, Cristina. **Os poderes do Presidente da República**. Coimbra Editora, 2013.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: DADOS, vol. 40, 1997.

SHEPSLE, Kenneth A. **The Institutional Foundation of Committee Power**". American Political Science Review, no 81, 1987

SHUGART, Matthew S. & CAREY John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. New York: Cambridge University Press. 1992.

VALLE, Jaime. **A Participação do governo no exercício da Função Legislativa**. Coimbra Editora, 2004.

VALLE, Jaime. **O Poder de Exteriorização do Pensamento do Presidente da República**. Coimbra Editora, 2013.