

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

## *Executive-Legislative Relations from the Perspective of the Provisional Measure in Brazil and the Decree-Law in Portugal*

Maria de Nazareth Oliveira Maciel\*

Carlos Augusto da Silva Souza\*\*

\* Campus Universitário de Capanema, Universidade Federal Rural da Amazônia, Brasil;  
nazarethmaciel@ufra.edu.br

\*\* Programa de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Pará, Brasil;: carlossouza@ufpa.br

### Resumo

A proposta do trabalho é analisar a relação entre os poderes executivo e legislativo a partir da comparação entre o sistema presidencialista adotado no Brasil e o sistema semipresidencialista que vigora em Portugal. A pesquisa procura identificar se sistemas de governo diferentes produzem resultados também diferentes na capacidade do poder executivo em intervir e direcionar a produção legislativa. Para produzir comparação entre os dois países utilizou-se, como variável de análise, a prerrogativa do presidente brasileiro em produzir Medidas Provisórias e no caso português a produção de Decretos-Lei de iniciativa do Primeiro Ministro. A pesquisa compreendeu o período pós- democrático nos dois países percorrendo 26 anos no Brasil e 37 anos em Portugal. Os resultados encontrados demonstram a alta capacidade que o Primeiro-Ministro português encontra para direcionar a produção legislativa, mas isto não tem se mantido estável ao longo do tempo. No Brasil, a capacidade do Presidente em conseguir apoio do legislativo para os projetos de sua iniciativa é bastante precária, mas este recurso tem se mantido estável ao longo do período analisado.

**Palavras-chave:** Brasil; Portugal; produção de norma; sistema de governo; poderes

## Abstract

The purpose of the paper is to analyze the relationship between the executive and legislative branches from the comparison between the presidential system adopted in Brazil and the semi-presidential system in force in Portugal. The research seeks to identify whether different systems of government produce different results in the capacity of the executive branch to intervene and direct legislative production. To produce a comparison between the two countries, the prerogative of the Brazilian president to produce Provisional Measures was used as an analysis variable and in the Portuguese case the production of Decree-Laws initiated by the Prime Minister. The research comprised the post-democratic period in the two countries, covering 26 years in Brazil and 37 years in Portugal. The results found demonstrate the high capacity that the Portuguese Prime Minister finds to direct legislative production, but this has not remained stable over time. In Brazil, the President's ability to obtain legislative support for his initiative projects is quite precarious, but this resource has remained stable throughout the analyzed period

**Keywords:** Brazil; Portugal; standard production; Government system; powers

---

## 1. Introdução

A maioria dos estudos que discutem a relação entre os poderes executivo e legislativo em regimes presidencialistas tem como foco de investigação a capacidade do presidente em aprovar sua agenda de governo, mediante a formação de alianças que possibilitem a cooperação dos legisladores às demandas provindas do executivo. Esta cooperação, entretanto, depende do arcabouço institucional que regula a relação entre os poderes, e pode conferir ao presidente capacidade de negociar e impor suas preferências frente à diversidade de atores presentes nas casas legislativas.

Em sistemas multipartidários, por exemplo, em que muitos partidos assumem representação no parlamento, a aprovação da agenda do governo, dependerá da formação de coalizões estáveis, o que torna a busca por alianças uma necessidade permanente para possibilitar apoio e sustentação ao chefe de governo. Em regimes em que o parlamento é composto por poucos partidos a aprovação da agenda do executivo pode ser mais rápida e com menores custos de transação.

Apesar de haver certo consenso na literatura sobre a necessidade de coalizão para o sucesso do executivo, a composição de coalizões governativas pode se estabelecer a partir de diferentes configurações, absolutamente instáveis, durante o processo decisório, de apoio ao executivo. Souza (2002) informa a existência de quatro tipos de possibilidades de relação entre os dois poderes: a) momentos em que há predomínio do Executivo; b) momentos em que há predomínio do Legislativo; c) momentos de governo misto cooperativo (quando o Executivo consegue formar coalizões mínimas estáveis) e, d) momentos de governo misto de adversários (quando o Executivo não consegue formar coalizões estáveis e enfrenta uma forte oposição no Legislativo).

Dependendo do tipo de coalizão estabelecida a aprovação da agenda de governo pode ficar comprometida e a capacidade do executivo em cumprir seu programa de governo pode não se realizar. Por esta razão, as relações do executivo com o legislativo permeiam-se de elevada incerteza e depende da capacidade do chefe do poder executivo em manter e formar coalizões partidárias mínimas que possam assegurar a estabilidade governativa.

Craveiro (2010) utilizou o conceito de presidencialização para ilustrar a capacidade do executivo em exercer centralidade no processo político, de forma a possibilitar a cooperação do legislativo com as iniciativas do governo. Entretanto, para que a presidencialização ocorra, torna-se necessário que o executivo disponha de instrumentos institucionais que possibilitem a construção de maioria parlamentar, sem a qual a governabilidade não se estabeleceria. É por esta razão que na maioria das democracias do mundo, alterações institucionais, estão produzindo uma maior concentração de poderes nas mãos do executivo, de forma a gerar mais estabilidade e capacidade governativa (Craveiro, 2010).

Paiano (2016) em um estudo sobre o papel desempenhado pelo presidente da República na comparação entre Brasil e Portugal já evidenciava que as funções governativas do presidente se apresentavam de forma diferenciada, pois a composição do Estado admite diferentes formas de institucionalização permeadas por um conjunto de fatores como: períodos históricos, ambientes, características socioculturais e os condicionalismos econômicos dos países em sucessivos momentos e circunstâncias. Por esta razão, a realidade diferenciada de cada país produz diferentes formas no exercício do poder político e interfere na capacidade do executivo em conseguir colaboração do legislativo para projetos vinculados à governabilidade.

É no contexto desta discussão que este artigo se insere, nele pretende-se avaliar se a adoção de regras institucionais diferenciadas produz resultados também diferenciados na relação entre o executivo e o legislativo, comparando dois sistemas políticos distintos: o sistema semipresidencialista adotado em Portugal e o sistema presidencial brasileiro.

O problema que orientou a realização da pesquisa partiu do seguinte questionamento: sistemas de governo diferentes como o brasileiro e o português produzem resultados também diferentes na capacidade do executivo em orientar a produção legislativa?

Para construção de evidências utilizou-se como variável de análise a capacidade do executivo em interferir na produção de leis, que segundo as constituições dos países analisados deveria constituir-se como uma prerrogativa do poder legislativo. Entretanto, em ambos os países o executivo tem se mostrado capaz de orientar a produção legislativa. No caso do Brasil utilizou-se a prerrogativa do presidente em produzir Medidas Provisórias e no caso português, a produção de Decretos-Lei, que neste caso, torna-se prerrogativa do Primeiro-Ministro, que assume a função de chefe do governo.

A hipótese que orientou a investigação partiu da constatação que não obstante a existência de regimes políticos diferenciados, tanto o Presidente brasileiro quanto o Primeiro-Ministro português conseguem estabelecer centralidade no processo legislativo no tocante à aprovação de leis de interesse do poder executivo. O trabalho está estruturado em duas partes. Em um primeiro momento mostra-se como ocorre a relação do executivo com o legislativo num contexto de produção normativa. Posteriormente, apresenta-se os resultados comparativos de Brasil e Portugal para iniciativa de norma autônoma pelo Governo.

## **2. Relação Executivo x Legislativo nas Democracias Contemporâneas**

A cooperação do legislativo na aprovação da agenda do governo e a capacidade do presidente em influenciar na agenda decisória do legislativo depende da correlação de forças políticas que estão presentes no poder legislativo, que podem apoiar ou se constituir como uma força de oposição ao executivo. Por esta razão, a capacidade do Presidente em estabelecer cooperação do legislativo para aprovação de sua agenda de governo depende do grau de fragmentação política que se observa em cada sistema político particular.

Duverger (1980), por exemplo, classifica a participação política dos atores em dado sistema político a partir do número de partidos que competem pelo poder. Para o autor as democracias modernas podem comportar pelo menos duas configurações de competição política que podem comprometer a relação do executivo com o legislativo: sistemas bipartidários e sistemas multipartidários.

Nas democracias que adotam o sistema bipartidário o autor considera a existência de dois partidos relevantes em que pelo menos um dos partidos consegue conquistar uma maioria para decidir sobre as políticas a serem implementadas pelo governo. Neste sistema o partido minoritário se incube do exercício da oposição e há uma expectativa de rotação destas forças no poder do Estado.

No caso das democracias multipartidárias considera-se a existência de três ou mais partidos políticos que competem pelo poder e podem comprometer a tarefa governativa. Dependendo do número de partidos que ocupam cadeiras no poder legislativo, a tarefa governativa do executivo se torna mais complexa e exige do presidente certa habilidade de manter capacidade de negociação com as mais diversas forças políticas presentes no processo decisório.

Sartori (1982) considera que o sistema político pode apresentar diversas configurações dependendo de um conjunto de situações que permitem a uma força ou conjunto de forças se tornarem relevante no processo de tomada de decisões. Para o autor, considerar a complexidade do sistema político apenas pelo número de partidos presentes na arena decisória é insuficiente para entender a correlação de forças presente no parlamento.

Na concepção de Sartori (1982) além do número de partidos deve-se considerar o grau de polarização ideológica que diferencia as forças políticas e torna o sistema com maior ou menor complexidade.

Com base nestas duas dimensões o autor estabelece uma tipologia muito mais abrangente que a classificação de Duverger. Assim, os sistemas democráticos podem estabelecer quatro possibilidades de correlação de forças: 1) Sistemas Bipartidários - dois partidos competem por uma maioria que está ao alcance de ambos e há a expectativa de rotação no poder; 2) Multipartidarismo Limitado – o sistema comporta entre três a cinco partidos, que apresentam uma competição *centrípeta* e uma distância ideológica média entre os vários partidos; 3) Multipartidarismo Extremado – com mais de cinco partidos, que apresentam uma competição *centrífuga*, com a máxima distância ideológica entre si e uma competição polarizada; 4) Multipartidarismo Atomizado – sistemas multipartidários sem consolidação estrutural dos partidos no eleitorado. Por esta razão, o sistema não comporta uma contagem precisa e, por isso, não se faz necessário um limite além do qual o número de partido faça diferença.

Dependendo dos arranjos institucionais existentes e do grau de competição verificado em cada sistema político particular, o executivo pode encontrar um ambiente desfavorável para estabelecer cooperação do parlamento para com sua agenda de governo.

No caso da presente pesquisa cujo objetivo consiste em examinar a influência do executivo na Produção de leis, a partir da comparação entre um país presidencialista e um país semipresidencialista, Brasil e Portugal respectivamente, torna-se necessário estabelecer as principais diferenças institucionais que regulam a relação entre os dois poderes em ambos os países.

A existência de muitos partidos pode ser observada nos dois países, entretanto, o sistema português, dentro da classificação de Sartori (1982), pode ser classificado como um multipartidarismo limitado; por sua vez, o brasileiro pode apresentar características de um multipartidarismo extremado, o que também diferencia os dois países na relação entre o poder executivo e o legislativo.

### *2.1 A Relação Executivo e Legislativo no Brasil e a edição de Medidas Provisórias*

No Brasil tanto o poder executivo quanto o legislativo são eleitos diretamente pelo voto popular em eleições coincidentes. O executivo está centralizado na figura do Presidente da República, que possui mandato fixo de quatro anos, sendo permitida uma reeleição. Após eleito, assume conjuntamente as funções de chefe de Estado e Chefe de Governo.

O Legislativo está dividido em duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados eleitos para um mandato de quatro anos através do sistema proporcional de lista aberta. Como o país se organizou politicamente através da adoção do sistema federativo, o número de deputados é estabelecido proporcionalmente ao tamanho populacional de cada estado, pois os deputados se apresentam como representantes do povo.

Os senadores, por sua vez, representam as unidades da federação e são eleitos através do sistema majoritário, tendo um mandato de oito anos. Cada estado elege três senadores, portanto, esta casa legislativa comporta 81 membros, representando

os 26 estados mais o Distrito Federal, garantindo o equilíbrio na correlação de forças políticas entre as unidades da Federação.

Nas eleições os candidatos representam uma sigla partidária, devido à existência de um sistema político marcado pela presença de um multipartidarismo com elevada fragmentação política, usando a classificação de Sartori (1982), a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil tem sido abordada a partir de duas vertentes interpretativas.

A primeira corrente aponta dificuldade do Executivo em aprovar sua agenda governativa devido a existência de permanente conflito entre o presidente e o parlamento. Entre os autores que defendem esta abordagem Diniz (2011) aponta os trabalhos de Shugart & Carey (1992), Sartori (1996), Lopes (1996), Mainwaring & Shugart (1997) e Ames (2003).

Para esta interpretação, as instituições eleitorais adotadas no Brasil (notadamente o sistema proporcional com lista aberta) aliado à alta fragmentação do sistema partidário, produziria a formação de um Congresso com deputados individualistas, indisciplinados e mais preocupados em atender os interesses clientelistas de suas bases eleitorais e de seus respectivos grupos de interesse, do que em desenvolver políticas de interesse nacional.

A segunda vertente, representada pelos trabalhos de Santos (1997), Figueiredo e Limongi (1999), Amorim Neto e Santos (2002), Pessanha (2003), aponta para a convivência colaborativa entre os dois poderes, devido à existência de um conjunto de regras institucionais previstas tanto na Constituição quanto no Regimento Interno das casas legislativas que fortalece o poder Executivo, permitindo ao presidente reduzir as tensões provenientes do sistema multipartidário brasileiro.

Entre as prerrogativas do Presidente, que lhe possibilita certa capacidade governativa, estão a edição de Medidas Provisórias com força de lei (que podem trancar a pauta de votação do Congresso se não forem apreciadas em 45 dias), projetos de lei com regime de urgência (também trancam a pauta da votação no mesmo prazo se não forem apreciados) e a possibilidade de vetar total ou parcialmente as leis aprovadas pelos deputados.

No caso das Medidas Provisórias, estas se apresentam como um ato unipessoal do Presidente da República com força imediata de lei, sem a participação do poder legislativo, que somente será convocado para discuti-la e aprová-la em momento posterior.

O Congresso apresenta a prerrogativa de derrubar a iniciativa legislativa do presidente, entretanto, como a Medida Provisória passa a valer quando é editada, os parlamentares precisam arcar com os custos de rever uma decisão cujos efeitos já estão em vigor. Por esta razão, as Medidas Provisórias oferecem elevada capacidade ao presidente em rearticular sua base de sustentação, através da distribuição de recursos de patronagem (cargos ministeriais e liberação de emendas orçamentárias), o que aumenta os custos de transação para que a oposição consiga vetá-las. Por esta razão, derrubar as medidas provisórias editadas pelo executivo é bastante custoso. Em caso

de crise institucional, a edição de medidas provisórias envolve elevados custos de transação que limitam o poder de patronagem do presidente.

## *2.2 A Relação Executivo e Legislativo em Portugal e a edição de Decreto-lei*

Portugal organizou seu sistema de governo através do chamado sistema semipresidencialista, o que confere ao poder executivo duas instâncias decisórias: uma eleita pelo voto popular, no caso o Presidente da República, e outra formada pelo Primeiro-Ministro que deriva da vontade do Parlamento. Neste caso, ambos apresentam, mesmo que de forma diferente, legitimidade democrática, um derivado diretamente da sociedade e o outro através da representação parlamentar.

Cabe ao Presidente da República nomear o Primeiro-Ministro, após ouvir os partidos representados na Assembleia da República. Normalmente o indicado é o líder do partido mais votado e com mais assentos no parlamento. Para que não haja contaminação da eleição do Presidente na escolha e nomeação do Primeiro Ministro, as eleições presidenciais são temporalmente separadas das eleições legislativas, pois o Primeiro Ministro deve refletir a correlação de forças existente no poder legislativo e não o mandato presidencial.

O Presidente assume as atribuições conferidas ao Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro tem as atribuições conferidas ao Chefe de Governo. Como Chefe de Estado cabe ao Presidente a tarefa de manter a unidade nacional e o funcionamento das instituições democráticas, sendo depositário da confiança popular, para um mandato de cinco anos, não sendo admitida a reeleição (Paiano,2016).

Já o Primeiro-Ministro assume a função de Chefe de Governo sendo responsável pela elaboração do Plano de Governo e pela apresentação das propostas aos deputados. Após nomeado, o Primeiro-Ministro indica o restante da equipe que comporá o governo para posterior nomeação pelo Presidente da República. As funções do governo terminam quatro anos após as eleições para a Assembleia da República que lhe deu origem. Cada legislatura tem a duração de quatro anos, após novas eleições, o mesmo nome pode ser indicado novamente pelo Presidente vencedor da eleição subsequente, não existindo limites para o exercício da função de Primeiro-Ministro, que depende de sua aceitação pelos parlamentares e de sua indicação pelo Presidente.

Em termos das atribuições legislativas conferidas ao Primeiro-Ministro, este como chefe de governo tem a capacidade de apresentar propostas de decretos com força de lei, que podem ser vetados pelo Presidente da República se houver discordância. Em caso de veto, o governo pode arquivá-lo, alterá-lo ou enviá-lo à Assembleia da República, que pode derrubar o veto presidencial por maioria absoluta.

A colaboração do Parlamento com as deliberações legislativas do Primeiro-Ministro são mais diretas em Portugal, uma vez que o chefe do governo deriva do próprio legislativo. Em caso de crise, o Presidente pode destituir o parlamento e convocar novas eleições. Na destituição do Parlamento, o Presidente deve esperar a manifestação popular para formar um novo parlamento e nomear um novo Primeiro Ministro.

O fato do Parlamento e Primeiro-Ministro serem responsabilizados conjuntamente pelas crises de governabilidade traz certa colaboração entre estas duas instâncias decisórias. Além disso, a Assembleia da República funciona de forma unicameral. A eleição dos deputados se estabelece através do sistema de lista fechada, com representação proporcional, o que confere aos deputados elevada lealdade ideológica com seus partidos de origem e elevada disciplina nas votações legislativas.

Por outro lado, o sistema partidário português apresenta baixa fragmentação, com cerca de cinco partidos relevantes, sendo que apenas dois ocupam seguidamente, nas últimas eleições mais de 75% das cadeiras disponíveis no Parlamento. Esse contexto, de certa forma, diminui os custos de transação do chefe do executivo e fortalece a centralidade ocupada pelo Primeiro-Ministro no processo decisório estabelecido na Assembleia da República. Na tabela de nº 1 estão expostas as principais diferenças entre Brasil e Portugal, notadamente na organização política e na relação entre os dois poderes, legislativo e executivo.

Tabela 1. Organização Política e Relação entre Poder Executivo e Legislativo (diferenças)

| Brasil   | Portugal   |
|--|--|
| Marco Constitucional – 1988  | Marco Constitucional – 1976  |
| Sistema de Governo – Presidencialista                                      | Sistema de Governo – Parlamentarista Misto   |
| 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 Constituição da República Portuguesa. |
| 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.                                 |
| Multipartidarismo extremado (Sartori,1982)                                 | Multipartidarismo limitado (Sartori,1982)  |

Fonte: Dados da pesquisa.



### 3. Método Aplicado

O marco temporal de catalogação centrou-se no momento inicial das duas atuais constituições, portanto, foram catalogadas as Medidas Provisórias emitidas pelo Poder Executivo brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2014, perfazendo 26 anos. Da mesma forma, foram catalogadas todos os Decretos-Lei de iniciativa do Primeiro-Ministro português desde a decretação da Carta portuguesa em abril de 1976 até o ano de 2014, perfazendo um período histórico de aproximadamente 37 anos. A diferença de marcos temporais entre Brasil e Portugal não interferiu na determinação dos resultados, pois o interesse da pesquisa centralizou-se em verificar se o poder executivo tem capacidade de aprovar suas iniciativas legislativas, portanto, descartou-se a avaliação relativa à quantidade de normas ou o seu conteúdo.

Os dados sobre as medidas provisórias editadas no Brasil foram obtidos nos sítios eletrônicos do governo brasileiro, notadamente na plataforma intitulada Quadro de Medidas Provisórias da Presidência da República e, no caso dos Decretos-Lei editados pelo Primeiro-Ministro Português, os dados foram obtidos junto ao Diário da República de Portugal, plataforma *online*, a partir de assinatura e senha disponibilizada pela Imprensa Oficial – Casa da Moeda Portuguesa.

Depois de resgatados das plataformas governamentais foi feita a catalogação por ano e por período de governo e, em seguida, foram organizados estatisticamente, de forma a fazer uma primeira aproximação com o fenômeno a partir do número de edições e, por fim, foi analisado o padrão dos dados. Destaca-se, que devido ao longo período de análise, os sítios e diários eletrônicos oficiais sofreram mudanças na forma e no conteúdo de organização. Esse fato pode fazer diferença ao comparar com informações de outros documentos ou estudos já produzidos sobre o tema. No entanto, acredita-se que os resultados oferecem respostas significativas ao tema abordado. Não foi possível incorporar o segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff, pois se optou por analisar o período de governo completo, para não enviesar a comparação.

### 4. Participação do Executivo na Produção Legislativa entre Brasil e Portugal

Na tabela 2, observa-se que as Medidas Provisórias editadas pelo titular do executivo brasileiro no período de 26 anos (1988 a 2014), foram usadas cerca de 1.271 vezes, com uma média anual de 48,8. No caso português, a edição de Decretos-lei pelo Primeiro-Ministro ocorreu cerca de 16.122 vezes, com uma média anual de 475,7 edições.

Tabela 2. Média anual da Produção Brasil e Portugal

| Produção                        | Quantidade | Média anual |
|---------------------------------|------------|-------------|
| Decreto Lei (1976/2014)         | 16.122     | 475,7       |
| Medidas Provisórias (1988/2014) | 1.271      | 48,8        |

Fonte: Dados da Pesquisa

Esta evidência parece indicar que o sistema de governo adotado em Portugal permite maior centralidade ao chefe do poder executivo em orientar e interferir na produção legislativa, de forma a manter o equilíbrio entre os poderes e garantir a manutenção da governabilidade. Isto acontece justamente pelas instituições do sistema semipresidencialista, que coloca o governo e o parlamento como portadores de confiança mútua, reduzindo a possibilidade da eclosão de crises severas entre os dois poderes, o que incentiva a colaboração recíproca.

Além disso, a existência de um sistema partidário com baixa fragmentação reduz os custos de transação e assegura capacidade de negociação e resolução dos conflitos de forma mais rápida e objetiva entre os dois poderes.

No caso brasileiro, a utilização do recurso de interferir diretamente na produção legislativa, através da edição de Medidas Provisórias, acontece com menor frequência por ser utilizado preferencialmente, em caso de crise e risco da não colaboração do parlamento na aprovação de matérias de interesse do executivo. Além disso, num contexto político de alta fragmentação partidária, as Medidas Provisórias são usadas para resolver problemas de coordenação no interior da base de apoio do presidente, principalmente em caso de necessidade de legislação cujas temáticas encerram certo grau de impopularidade.

Corroboram com os resultados as análises do exercício da função legislativa do governo português feita por Valle (2004) ao concluir que o número de decretos-lei emanados do poder executivo foi sempre muito superior ao número total de leis publicadas pela Assembleia da República: 86% contra 14%, respectivamente. Fato que, segundo o autor, atesta a centralidade do Primeiro-Ministro nas deliberações emanadas do poder legislativo.

No caso brasileiro, os dados indicam que a capacidade do poder executivo em produzir leis através do recurso das medidas provisórias não é tão substantivo. Estas evidências encontram sustentação nos trabalhos de Maiwaring (2001) e de Ames (2003), que informam uma ausência de sintonia entre o ambiente parlamentar e a governabilidade. Para os autores, o sistema de representação proporcional com lista aberta, adotado no Brasil, produz um comportamento indisciplinado e individualista dos parlamentares, o que resulta na intensa instabilidade das coalizões de apoio ao executivo.

Alguns autores (Figueiredo e Limongi, 1996, 1999; Santos, 1999, Ricci, 2003) argumentam que o executivo conta com uma série de instrumentos normativos para

conseguir colaboração com os projetos de sua iniciativa, principalmente o poder de liberação das emendas orçamentárias e negociação de cargos na máquina pública. Mecanismos que elevam a capacidade do presidente para conseguir colaboração aos projetos de sua iniciativa.

Santos (2010), em um estudo realizado sobre o poder de agenda do presidente brasileiro, concluiu que cerca de 75,8% das leis de iniciativa do executivo são transformadas em lei, contra 20,5% de leis derivadas do poder legislativo. Isto indica que por mais que o executivo não seja o principal proponente, sua capacidade de conseguir adesão dos parlamentares, para aprovação de suas iniciativas, é elevada, o que também atesta a proeminente colaboração do parlamento.

#### *4.1 Evolução da interferência do Executivo na Produção legislativa entre Brasil e Portugal*

Através da desagregação das informações por períodos bianuais foi possível estabelecer a evolução da edição de medidas provisórias e decretos-leis ao longo do período, indicando elevada oscilação na utilização por parte tanto do sistema português quanto do brasileiro. Em Portugal, apesar da elevada produção legislativa do Primeiro-Ministro, os achados da pesquisa demonstram uma certa retração na produção de decretos-leis ao longo do período.

Os resultados não são suficientes para afirmar que o executivo está perdendo centralidade, mas, podem prenunciar aumento da competição partidária e fortalecimento da oposição na relação entre os dois poderes. Observando a figura 1 percebe-se que a maior movimentação do poder executivo na produção legislativa está centrada nos anos iniciais da escala. Na visão de Valle (2004), isto ocorreu devido à necessidade de reordenamento administrativo, a partir de 1976, que exigiu do executivo capacidade de produzir todo um arcabouço institucional para consolidar a transição democrática desenrolada com a adoção de uma nova Constituição.

A partir da redemocratização, entretanto, os atores políticos presentes na Assembleia da República começam a construir bases de apoio no eleitorado, o que amplia as estratégias de competição e desqualificação do partido governista, além de indicar maior centralidade do parlamento na condução das políticas governamentais a serem estabelecidas pelo Primeiro Ministro.

No caso brasileiro, também há indicativos de grandes oscilações na utilização da edição de medidas provisórias ao longo do período. Apesar de numericamente inferior dos resultados do sistema português, os presidentes brasileiros têm se valido de forma diferenciada na utilização da edição de Medidas Provisórias. As informações apresentadas na figura 2 podem indicar duas situações na interpretação dos resultados.

A primeira coincide com as conclusões de Maiwaring (2001) e Ames (2003) sobre as dificuldades enfrentadas pelo presidente brasileiro em manter coalizões estáveis em razão da elevada fragmentação produzida pelo sistema multipartidário brasileiro, levando o presidente a optar por não utilizar este instrumento devido à rejeição

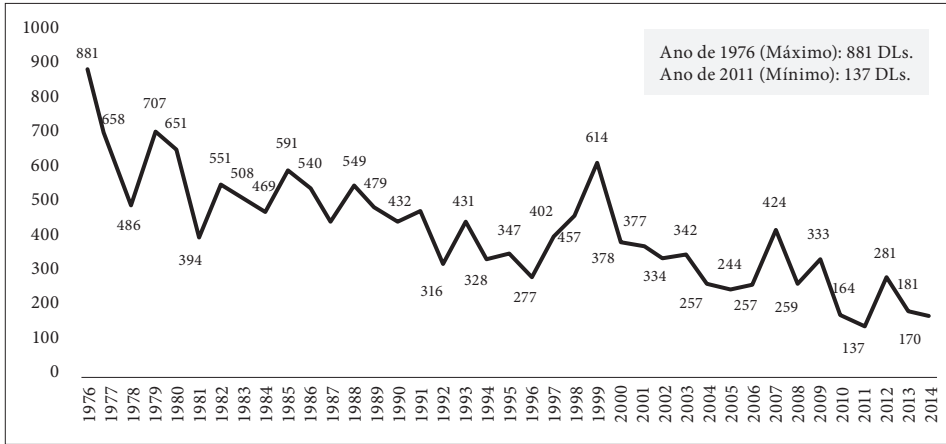


Figura 1. Quantidade de Decretos-Lei de iniciativa do Primeiro Ministro – Portugal: 1976 a 2014

Fonte: Dados da Pesquisa

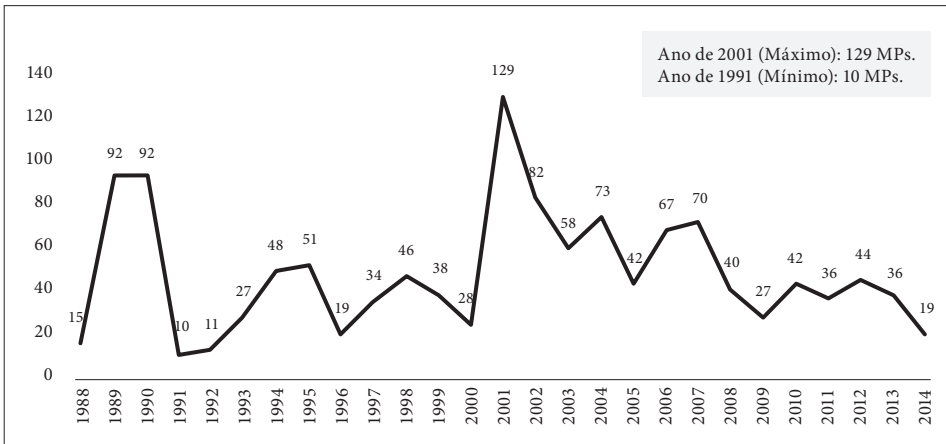


Figura 2. Quantidade de Medidas Provisórias na linha do Tempo – Brasil

Fonte: Dados da Pesquisa

que pode produzir na manutenção do apoio ao governo, principalmente em casos de medidas com impactos negativos na sociedade.

Por outro lado, podem indicar que a redução da edição das medidas provisórias se estabelece em razão da elevada estabilidade das coalizões, que em alguns momentos atingem índices bastante satisfatórios e o presidente não necessite utilizar desse recurso para a produção legislativa e transfira esta tarefa para sua base de apoio no parlamento.

É válido lembrar que os estudos desenvolvidos por Figueiredo e Limongi (1997) demonstram que o recurso das medidas provisórias foi utilizado tanto para assun-

tos de relevância e urgência, quanto para tocar o dia a dia do Governo e da administração do Estado. Segundo os autores, a reação do Congresso brasileiro quando ao uso desse instrumento, de maneira geral, foi colaborativa, raramente questionou a admissibilidade, não contestando o juízo de relevância e urgência e aprovando a grande maioria.

Entretanto, a análise dos autores não avançou para o período pós década de 2000 quando houve grande polarização ideológica no Congresso brasileiro devido à eleição de um partido de esquerda para o comando do executivo.

#### *4.2 A Produção do Executivo por mandatos presidenciais*

O primeiro ano da promulgação da constituição portuguesa, em 1976, marca o pico de emissão de Decretos-Lei com 871 publicações e a menor incidência se deu, em 2011, com 137. A extensa produção de norma primária confere ao Governo o comando de noventa por cento da legislação portuguesa (Valle, 2004). O autor destaca que do total de 884 normas elaboradas em 1976, apenas 13 foram feitas pelo processo normal de produção normativa, via Parlamento. O Governo elaborou 871 Decretos-Lei e a Assembleia, apenas 13 Leis Ordinárias.

O fato do grosso da matéria de interesse do Executivo tem competência prescrita na constituição, facilita a tarefa governativa do Primeiro-Ministro, pois a edição da norma não custa, politicamente, nenhum desgaste para a manutenção da governabilidade. E, quanto às matérias de competência relativa, o Parlamento pode e faz uso da delegação para o Executivo, justamente porque o gabinete de Governo é formado no Parlamento.

A proeminência da iniciativa governamental resulta “da primazia do governo no exercício da direção política do Estado português”. Existe uma estreita relação de confiança do Parlamento no Primeiro-Ministro, de sorte que explica a iniciativa legislativa ser tão alta. A direção política em Portugal estabelece “uma relação instrumental, 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, págs. 149, 150).

Na figura 3, pode-se observar que a maior produção legislativa de um Primeiro-Ministro foi de Cavaco e Silva, com a edição de 4.356 Decretos-leis. Salienta-se que foi quem permaneceu maior tempo no poder, foram dez anos. A menor produção foi de Diogo Amaral com 34 Decretos. Registra-se que o seu mandato foi o menor, no período analisado, pouco mais de trinta dias, no qual não teve tempo para aprimoramento normativo.

Em 2014, observa-se a produção de 161 Decretos-Lei, período de exceção em que o país foi governado por uma Junta Militar que precisou consolidar processos para uma transição democrática mais duradoura. Há de se considerar este elemento como justificativa para números menores de iniciativas de lei pelo governo português, uma vez que a junta militar não apresentava legitimidade social para estabelecer mudanças institucionais mais efetivas (Kadri, 2004).

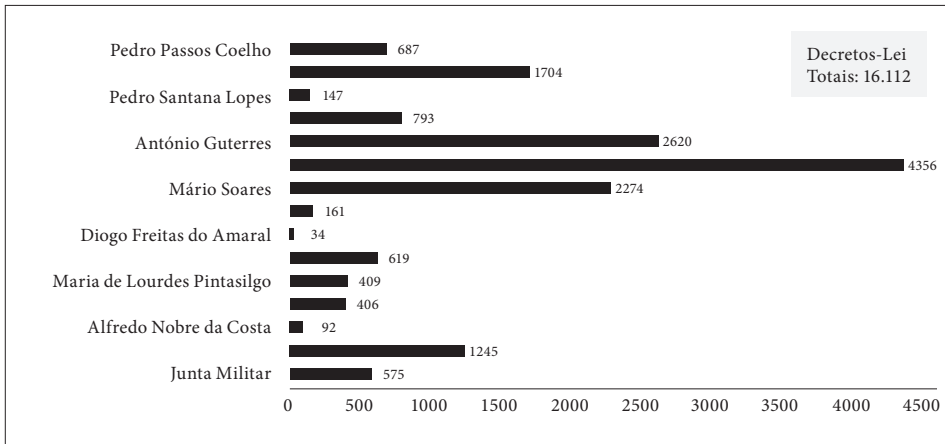


Figura 3. Decretos-Lei por mandatos Primeiros-Ministros – Portugal 1976 a 2014

Fonte: Dados da Pesquisa

Quanto maior a confiança entre Primeiro Ministro e Parlamento maior a colaboração recíproca. A constituição portuguesa, além de ordenar competência integral aos governos para legislar, ainda, dispõe de legitimidade para dar início ao procedimento legislativo parlamentar, o que confere maior centralidade ao executivo na produção legal.

Uma análise das edições de medidas provisórias por mandatos presidenciais no Brasil está representada na figura 4, de José Sarney à Dilma Rousseff. Notadamente, na organização do poder político se observa um alargamento das competências legislativas do Presidente da República.

Até o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), as maiores médias de MPs ocorreram por conta de planos econômicos, Plano Cruzado em janeiro de 1989, Plano Collor em março de 1990 e Plano Real em junho de 1994.

O maior quantitativo de Medidas Provisórias utilizadas por mandato isolado foi de FHC, com 272 edições, o menor uso foi do presidente Itamar Franco com 75. Nos dois mandatos de FHC foram 422, sob a alegação de execução do Plano Real com um recorde de matéria econômica.

É válido lembrar, que durante de 1988 até o ano de 2001 não havia limites para a reedição de uma medida provisória. Se o Congresso não apreciava a matéria, o presidente poderia reeditá-la sem limites. A partir de 2001, com a aprovação da emenda constitucional 32/2001, houve disciplinamento, podendo o presidente, reeditar apenas uma vez, sendo que a falta de posicionamento do congresso em relação à matéria anulava o efeito da lei. Isto se constituiu como um recurso estratégico do governo FHC, o que explica o excesso de medidas naquele período.

De qualquer sorte, todos os governos, independentemente da ideologia partidária, parecem se valer do instrumento para garantir a governabilidade e conseguir apoio parlamentar do Congresso Nacional na atividade governativa.

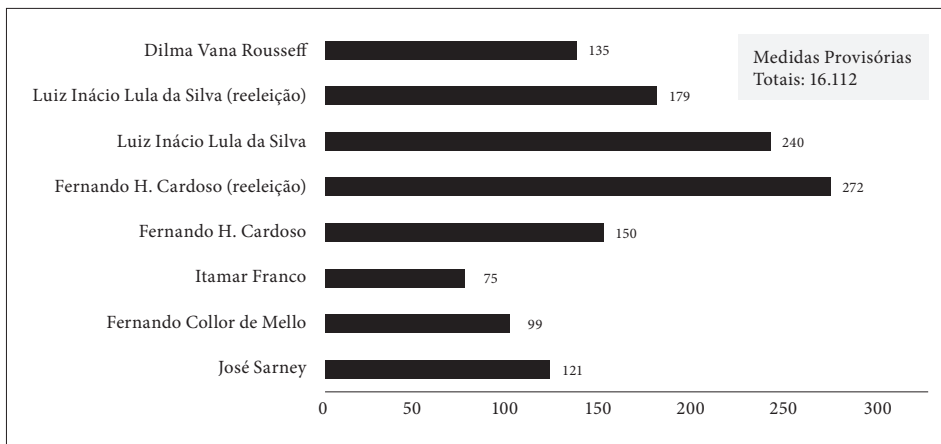


Figura 4. Quantidade de Medidas Provisórias por mandatos presidenciais – Brasil 1988 a 2014

Fonte: Dados da Pesquisa

## 5. Considerações Finais

A discussão central da pesquisa foi se sistemas de governo diferentes como o brasileiro (presidencial) e o português (semipresidencial) produzem resultados também diferentes na capacidade do executivo em orientar a produção legislativa, levando a conclusão principal de que a continuação das diversas tarefas do Estado contemporâneo, não se dá somente através da Lei, mas não se pode dispensá-la, na maioria dos casos. Portanto, nos dois sistemas analisados na pesquisa, esse recurso foi utilizado.

Pode-se considerar que existe uma produção de norma primária de forma constante e efetiva pelos representantes do governo tanto no Brasil como em Portugal, podendo-se inferir que a integração entre o parlamento e o governo, no processo de produção legislativa, é inevitável. Assim, as relações do Executivo com o Legislativo são marcadas pela cooperação em vários países, confirmando-se nesta investigação de Brasil e Portugal.

Ora, se a vocação do governante e dos parlamentares é servir à sociedade, somente uma relação de parceria afincará tal desiderato, pois existe uma capacidade de adaptação dos países, no que diz respeito às suas estruturas e aos modos de operar o poder de legislar. Então, as regras institucionais diferenciadas produzem resultados diferenciados em quantidades, mas não é diferente o poder relacional, tal como mostram os resultados da pesquisa.

Vale registrar, que a técnica do executivo é elemento de equilíbrio em suas relações com o legislativo no sistema político contemporâneo. Em Portugal, não somente pelo número de norma produzida pelo governo, 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 matérias sobre as quais teria prerrogativa legiferante. Isso parece mostrar um caminho para que o legislativo

possa reforçar suas tarefas de fiscalização e controle, mesmo não sendo este o viés da pesquisa, reconhecendo-se, ademais que, em Portugal, o governo é formado por um parlamentar, fato que oferece maior credibilidade.

No Brasil, o próprio instituto, de norma precária, que tem a medida provisória uma vida útil de 60 dias, a partir dos quais deverá ser encaminhada ao parlamento, para decidir sobre sua transformação em lei é uma diferença a ser iluminada, pois, em Portugal o decreto-lei só será remetido ao Parlamento se o Governo estiver sob suspeição administrativa.

Outra luz deve ser lançada para o fato de o Primeiro-Ministro português ter alta capacidade para direcionar a produção legislativa, porém, isto não tem se mantido estável ao longo do tempo analisado na pesquisa. No Brasil, a capacidade do Presidente em conseguir apoio do legislativo para os projetos de sua iniciativa é bastante precária, mas este recurso tem se mantido estável ao longo do período analisado.

Conclui-se que a evolução da quantidade de norma produzida pelos dois governos obedece a uma forma mais ou menos linear, mais ou menos difícil, tanto no Brasil como em Portugal. Neste último, o governo é dotado de um conjunto de competências legislativas que, pelo menos formalmente, ultrapassa as que são conferidas ao Brasil. Guardadas diferenças quantitativas (números diferentes), políticas (em Portugal, o Governo representa o Parlamento) e jurídicas (desde a constituição), os Governos dos dois países têm o poder de fazer norma primária para organizar seus interesses em larga escala.

Data de receção: 04/08/2020

Data de aprovação: 18/05/2021

## Referências

- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Amorim Neto, O. & Santos, F. (2002). *A produção legislativa no Congresso: entre a paróquia e a nação*. In: VIANNA, L.W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da UFMG/Iuperj, 2002.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Constituição da República Portuguesa* (2013). Recuperado de <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf>Carey,
- Duverger, M. (1980). *Os Partidos Políticos*. São Paulo: Zahar.
- Figueiredo, Argelina C. & Limongi, F. (1997). O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação. *Revista Novos estudos*, 47. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/FernandoLimongi/publication/240143356\\_O\\_Congresso\\_e\\_as\\_Medidas\\_Provisoriais\\_Abdicao\\_ou\\_Delegao/links/566eef3308ae0e4446b40364/O-Congresso-e-as-Medidas-Provisoriais-Abdicao-ou-Delegao.pdf](https://www.researchgate.net/profile/FernandoLimongi/publication/240143356_O_Congresso_e_as_Medidas_Provisoriais_Abdicao_ou_Delegao/links/566eef3308ae0e4446b40364/O-Congresso-e-as-Medidas-Provisoriais-Abdicao-ou-Delegao.pdf).
- Figueiredo, Argelina C. & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.



- Kadri, Omar Francisco do seixo (2004). *O Executivo legislador: O caso brasileiro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Mainwaring, Scott P. (2001). *Sistemas Partidários em novas democracias: O caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Paiano B.D. (2016). *Presidente da República: Um Estudo Comparado de Portugal e do Brasil*. *Revista Eletrônica de Direito Público*, 3 (2). Recuperado de <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n2/v3n2a06.pdf>
- Resolução do Congresso Nacional* n.º 1, de 11 de agosto de 1970. Dispõe sobre o Regimento Comum. Recuperado de <http://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>
- Resolução da Assembleia da República* n.º 01, 20 de agosto de 2007. Aprova o Regimento da Assembleia da República. Recuperado de <https://dre.pt/home/-/dre/637190/details/maximized>
- Santos, F. (1997). Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, 40(3). Recuperado de [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300007](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007)
- Sartori, G. (1982). *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: UnB.
- Shugart, Matthew S. & Carey John M. (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Souza, C. (2002), Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity”. *Publius: The Journal of Federalism*, 32 (2). Recuperado de <https://academic.oup.com/publius/articleabstract/32/2/23/1835969?redirectedFrom=fulltext>
- Valle, J. (2004). *A Participação do Governo no Exercício da Função Legislativa*. Coimbra: Coimbra Editora.

### **Sobre os autores**

MARIA DE NAZARETH OLIVEIRA MACIEL docente da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), mestre em ciência política, graduada em direito e ciências contábeis, áreas de interesse: Estado, Participação, Controle e Responsabilidade Socioambiental.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5289-1680>]

CARLOS AUGUSTO DA SILVA SOUZA docente da Universidade Federal do Pará (UFPA), doutor e mestre em ciência política, áreas de interesse: democracia, sistemas eleitorais e partidários, competição política, geografia eleitoral, financiamento de campanhas, minorias e grupos de interesse nas eleições.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0251-6089>]

### **About the authors**

MARIA DE NAZARETH OLIVEIRA MACIEL professor at the Federal Rural University of the Amazon (UFRA), master in political science, graduated in law and accounting sciences, areas of interest: State, Participation, Control and Social and Environmental Responsibility.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5289-1680>]

CARLOS AUGUSTO DA SILVA SOUZA professor at the Federal University of Pará (UFPA), doctor and master in political science, areas of interest: democracy, electoral and party systems, political competition, electoral geography, campaign financing, minorities, and interest groups in the elections.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0251-6089>]