

**A CONVENIENTE SUPREMACIA DO PODER EXECUTIVA VIS-À-VIS A
COORDENAÇÃO CONSTITUCIONAL DE PODERES**

**THE CONVENIENT EXECUTIVE SUPREMACY VIS-À-VIS THE
CONSTITUCIONAL BRANCHES COORDINATION***

Igor de Lazari[†]

Carlos Bolonha^{††}

SUMÁRIO: **I.** Considerações Iniciais; **II.** Aspectos Gerais da Supremacia Executiva *ex vi* da Supremacia Judicial; **III.** A [Conveniente] Supremacia Executiva brasileira em espécie: Emendas Constitucionais e Medidas Provisórias; **a.** O redesenho da Constituição: Emendas Constitucionais; **b.** O redesenho legal: Medidas Provisórias; **IV.** Considerações finais; **V.** Referências.

RESUMO: Ambos os sistemas constitucionais brasileiro e norte-americano pressupõem coordenação e harmonia de Poderes constitucionais. Eventual supremacia de Poder corresponde, portanto, a distorção constitucional. É comum, contemporaneamente, suportar a Supremacia Judicial, que tem amparo, fundamentalmente, na prerrogativa hermenêutica da “última palavra”. Entretanto, objetiva-se demonstrar que o Poder Executivo, em detrimento do Poder Judiciário, goza de meios e mecanismos capazes de olvidar a distribuição formal de

* Este artigo foi elaborado no âmbito do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI), vinculado à Faculdade Nacional de Direito (FND) e ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com financiamento da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pela concorrência do Edital nº 9 de 2011 (Processo nº E-26/111.832/2011), além de Bolsa de Iniciação Científica-IC (Processo nº E-26/102.240/2011), e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concorrência do Edital Universal de 14/2011 (Processo nº 480729/2011-5). Página oficial do LETACI: <http://letaci.com/>.

[†] Graduando em Direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Técnico Judiciário do Tribunal Regional Federal da Segunda Região. E-mail: lazari.igor@direito.ufrj.br

^{††} Professor Adjunto da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRJ. Doutor em Direito pela Pontífice Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: bolonhacarlos@gmail.com.

competências constitucionais, mesmo redesenhá-las, além das capacidades e possibilidades judiciais. A Supremacia do Poder Executivo, no Estado Administrativo norte-americano, decorre de circunstâncias de crise e calamidade, especialmente. No Brasil, adversamente, o Poder Executivo dispõe de prerrogativas excepcionais que, dispensam, entretanto, excepcionalidades. A Supremacia do Poder Executivo brasileiro, que corresponde à definição unilateral de poderes, portanto, ampara-se na conveniência dos demais Poderes, que suportam a agenda presidencial. Não obstante corresponda à distorção constitucional, a Supremacia do Poder Executivo preserva, terminantemente, a estabilidade constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Poderes Constitucionais; Poder Executivo; Poder Judiciário; Supremacia; Estado Administrativo.

SUMMARY: Both Brazilian and American constitutional systems presupposes constitutional Branches coordination. “Supremacy”, therefore, corresponds to a constitutional distortion. Contemporary doctrine often supports Judicial Supremacy, fundamentally based on judicial constitutional hermeneutic prerogative of spelling the “final word”. However, this paper aims to demonstrate that the Executive Branch, to the detriment of the Judiciary, enjoys means and mechanisms to dismiss formal distribution of constitutional powers, even redesign them, beyond the capabilities and possibilities of Courts. The Supremacy of the Executive Branch, in the American Administrative State, is due to circumstances of crisis and calamity, especially. In Brazil, adversely, the Executive Branch has exceptional powers that do not require exceptionality. The Supremacy of the Brazilian Executive Branch, which corresponds to the self-definition of constitutional powers, rests on the convenience of other Branches that support the presidential agenda. Despite the fact that Executive Supremacy is a constitutional distortion, it flatly preserves constitutional stability.

KEYWORDS: Constitutional Branches; Executive; Judiciary; Supremacy; Administrative State.

I. Considerações Iniciais

Pesquisas pertinentes à Separação de Poderes em regimes presidencialistas sugerem a preeminência (*rectius* supremacia) do Poder Executivo¹. No contexto Norte-americano, a

¹ A preponderância do Executivo é característica particular de regimes presidencialistas. Em uma perspectiva pós-madisoniana, verificadas algumas das crises inter-poderes (*showdowns*), econômicas e políticas, parece possível afirmar que o Executivo assumiu status de “superativista”.

Supremacia Executiva ocorre, fundamentalmente, em momentos de crise e calamidade (guerras, crises econômicas), que predisõem expansão presidencial e motivam a delegação legislativa.² No Brasil, adversamente, a supremacia executiva é ininterrupta, e prescinde de eventos excepcionais.³ A supremacia do Executivo brasileiro decorre do *status de conveniência* dos demais Poderes, que fracassam ou são incapazes de constranger a expansão executiva. À incapacidade somam-se, secundariamente, aspectos histórico-políticos, o desenho constitucional e a expectativa de pró-atividade do Poder Executivo.

A propósito, a concepção federalista originária da Separação de Poderes sugere, no interm norte-americano, que, entre os três Poderes do governo, o poder efetivo do Executivo de interpretar as leis é amplamente maior e mais efetivo, *ex vi* da extensão dos objetos submetidos às prerrogativas executivas (a todas às matérias pertinentes à governança nacional e execução das leis), dos poderes do executivo que podem ser usados para implementar e forçar a aderência de suas interpretações das leis (vetos, nomeações execução das leis, política externar, *commander-in-chief*), e a estratégica posição do executivo de agir comumente primeiro, e tipicamente por último, em determinada querela legalmente controversa.⁴ Legislaturas e cortes, então, estão continuamente atrás do ritmo dos eventos no Estado Administrativo; exercem um papel essencialmente reativo e marginal, modificando e ocasionalmente bloqueado iniciativas da política executiva, mas raramente assumindo a liderança. E em crises, o executivo governa quase sozinho.⁵

Afinal, “the executive not only dispenses the honors, but holds the sword of the community”⁶. Se o Judiciário é o “Poder menos perigoso”⁷, então, pelo menos critério, o

² “What makes crises significant is that fundamental institutional reform takes place in a brief period of time even as existing institutions struggle to fulfill their mandate. Sometimes, existing institutions simply claim more power than it was understood that they had. At other times, Congress rouses itself to act, but only for the purpose of confirming a seizure of power or discretion by the executive, or in order to delegate large new powers”. POSNER, Eric A. VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: After the Madisonian Republic**. Oxford University Press: New York, 2010, p. 32.

³ Apesar de no Brasil se alardear uma aparente Supremacia Judicial, quer, por meio de expressões que tentam reiteradamente induzir a proeminência do Judiciário - “dar a última palavra”, “último guardião da Constituição”, dentre outras - quer por declarações de diversas autoridades, inclusive da Presidência.

⁴ PAULSEN, Michael. “The Most Dangerous Branch: Executive Power to Say What the Law Is”. **The Georgetown Law Journal**, Vol. 83, No. 217, p. 220, p. 223.

⁵ “Legislatures and courts, then, are continually behind the pace of events in the administrative state; they play an essentially reactive and marginal role, modifying and occasionally blocking executive policy initiatives, but rarely taking the lead. And in crises, the executive governs nearly alone”. VERMEULE, POSNER, p. 14

⁶ The Federalist No. 78.

⁷ Cf. BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. New Haven: Yale University Press, 1962.

Executivo é, adversamente, o Poder mais perigoso.⁸ É necessário compreender, entretanto, que federalistas preceituaram a coordenação de Poderes. A preterição retórica das prerrogativas judiciais e, eventualmente, legislativas, objetivou a preservação do desenho constitucional (especialmente a tripartição e correlatos *checks and balances*).⁹ Isto é, Madison depreciou o Poder Judiciário, “*the least dangerous branch*”, e festejou o Poder Executivo para, terminantemente, preservar as prerrogativas, quiçá a existência, do primeiro. Portanto, a supressão da coordenação de Poderes atenta à concepção federalista originária. A Supremacia Executiva é, portanto, distorção constitucional que tem amparo paradoxal na constituição norte-americana – prerrogativas constitucionais que predispõem a supremacia – porém é exteriorizada nas hipóteses de crise e calamidade.

No Brasil, por outro lado, predomina o estado de emergência constitucional – exteriorização permanente da Supremacia. Isto é, o Executivo brasileiro suprime a coordenação de Poderes, supostamente harmônicos, e viola a distribuição formal de poderes constitucionais, amparado na conveniência de ambos, Legislativo e Judiciário. O Executivo exerce determinados poderes constitucionais para (i) a manutenção da supremacia e governabilidade executivas, (ii) o redesenho constitucional ininterrupto e (iii) a prospecção da emergência constitucional contínua, em detrimento da coordenação, independentemente, em circunstâncias convenientes.

Demonstrar-se-á a preponderância do Poder Executivo *vis-à-vis* a utilização de dois instrumentos constitucionais: Emendas Constitucionais e Medidas Provisórias. Sinteticamente, propostas executivas de Emendas Constitucionais (ECs) e a edição de Medidas Provisórias (MPs) demonstram que Legislativo e Judiciário convenientemente olvidam *showdowns* – episódios de conflito entre Poderes, pertinências à atribuição de exercício de poderes

⁸ “*If the judiciary is the least dangerous branch, then, by these same criteria, the executive is the most dangerous branch. The executive possesses Force, Will, and "Judgment"-the power to interpret the law*”. PAULSEN, *op. cit.*, p. 219.

⁹ Concordam Madison e Montesquieu quanto ao caráter tirânico da acumulação de Poderes. Montesquieu afirmou que “[w]hen legislative power is United with executive power in a single person or in a single body of the magistracy, there is no liberty, because one can fear that the same monarch or senate that maker tyrannical laws will execute them tyrannically”. Equivalentemente, Madison afirmou que “[t]he accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny” (Madison, Federalist No. 47). MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *The Spirit of the Laws*. Eds. Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller, e Harold Samuel Stone. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 162. Para estudos pertinentes à origem do Sistema constitucional norte-americano e às intenções dos *framers* Cf. LAZARI, Igor ; FARONI, Fabrício. “*Constitucionalismo e Institucionalismo Norte-Americanos: a Atualidade dos Framers*”. **Livros do XXI Congresso Nacional do CONPEDI/UFF**. Florianópolis: FUNJAB, 2012, v. 1, pp. 433-448.

constitucionais, mas promovem, por conseguinte, a supremacia do Poder Executivo. A progressiva dispensabilidade de ECs e a carência de rejeição legislativa e controle judicial das Medidas Provisórias são *maneuvers* jurídico-políticos de manutenção da estabilidade institucional entre poderes, que predispõem redesenhos constitucionais convenientes à Presidência.

Portanto, o *liberal legalism* – a teoria legal definida pela crença de que Poderes ou a política podem ser constrangidas por limites ou desenhos constitucionais -, comum a ambos os sistemas constitucionais brasileiro e norte-americano, falha em pressupor a submissão do Executivo ao *rule of law*. Há constrangimentos eventuais, porém crises, emergências, conveniência constitucional (delegações, conivência), submetem a interpretação constitucional, terminantemente, à discricção do Poder Executivo.¹⁰

O trabalho objetiva demonstrar, portanto, que sistemas constitucionais brasileiro e norte-americano estabeleceram pretensa coordenação de Poderes, originariamente, porém, paradoxalmente, predispõem a Supremacia Executiva -- em detrimento da Supremacia Judicial ou Legislativa. A supremacia do Poder Executivo, todavia, não é tirânica, porém objetiva, precipuamente, a preservação do sistema constitucional, mormente nas circunstâncias excepcionais. No Brasil, a Supremacia do Poder Executivo ampara-se, sobretudo, na *conveniência* dos demais Poderes, submetidos à agenda presidencial. A utilização de prerrogativas presidenciais constitucionais – neste artigo, as Medidas Provisórias e Emendas Constitucionais – demonstram que o Poder Executivo goza de prerrogativas ‘emergenciais’ contínuas, em detrimento do Executivo administrativista norte-americano, que carece de crises e emergências.

II. Aspectos Gerais da Supremacia Executiva *ex vi* da Supremacia Judicial

É reiteradamente suportada na doutrina jurídica a supremacia judicial¹¹, que

¹⁰ Cf. POSNER, E.; VERMEULE, A., *op. cit.*, p. 4 (“Nossa tese é que essas modificações do liberalismo legal falham. Vivemos em um regime de governo centrado no Executivo, em era posterior à separação dos Poderes, e o Executivo legalmente constrangido é uma curiosidade histórica. Arguimos que no Estado administrativo moderno o Executivo governa, sujeitando-se a constrangimentos que são vacilantes em tempos normais e fracos ou inexistentes em tempos de crise”).

¹¹ “It has become fashionable in modern times, as it was among some opponents of the Constitution's adoption, to point the finger ominously at the Supreme Court as the true lawgiver: an unelected, unaccountable, elite cabal of life-tenured lawyers who enjoy complete power to run the nation by virtue of their supreme power to interpret the Constitution, treaties, and laws of the nation. Even as far back as 1962, well before judicial activism reached full flower with the late Warren and early Burger courts”. PAULSEN, *op. cit.*, p. 220. A objeção ao judicial review assenta-se na “idea that supremacy is unnecessary: that it diminishes the scope of popular involvement for inadequate reasons. At the end of the day, all the work done to justify judicial supremacy has no better or different basis than mistrust of the larger community. It's not about majority rule, but about which majority

corresponde, vulgarmente, à supremacia hermenêutico-constitucional do Poder Judiciário¹². A Supremacia judicial decorre, se cogitável, da supremacia da Constituição em sistemas constitucionais – é definição silogística. A alegada supremacia judicial deve restringir-se à hermenêutica constitucional – a obviedade desta restrição é, entretanto, comumente olvidada¹³.

No Brasil¹⁴, dir-se-ia, “a interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo STF – a quem se atribuiu a função eminente de ‘guarda da Constituição’ (CF, art. 102, caput) – assume papel de essencial importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País confere, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental”¹⁵.

A Constituição brasileira, de fato, atribui ao Supremo Tribunal Federal a função precípua de ‘guardar a Constituição’. Todavia, a hermenêutica constitucional não integra monopólio judicial. A propósito, o Presidente da República, no ato de posse, promete “manter, defender e cumprir a Constituição da República”. Senadores prometem “guardar a Constituição e as leis do país”; Deputados, “manter, defender e cumprir a Constituição”.

A exegese da “última palavra” pressupõe, precisamente, a coordenação interpretativa. Isto é, presume “palavras preliminares”. De fato, os Poderes gozam, coordenadamente, da prerrogativa interpretativa. A máxima paradigmática da supremacia, isto é, “it’s emphatically the province and duty of the judicial department to say what the Law is”¹⁶, é, todavia, inadequada. A decisão da Suprema Corte norte-americana em *Marbury*, paradigmática à

rules; proponents of judicial supremacy simply trust a majority of nine more than they trust a majority of the larger community believe that theoretical depth, and width, will produce a great deal of trouble for the future”. KRAMER, Larry. “The Interest of the Man: James Madison, Popular Constitutionalism, and the Theory of Deliberative Democracy”. **Valparaiso University Law Review**, Vol. 41, No. 2, p. 701.

¹² “the notion that judges have the last word when it comes to constitutional interpretation and that their decisions determine the meaning of the Constitution for everyone”. KRAMER, Larry. **The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review**. New York: Oxford University Press, 2004, p. 125

¹³ Exemplificativamente, a preeminência do Poder Executivo, típicas de regimes presidenciais, em circunstâncias críticas – showdowns ou crises políticas ou econômicas. Cf. POSNER, E.; VERMEULE, A., *op. cit.*

¹⁴ Nos Estados Unidos, entretanto, ao menos a partir de 1958, na decisão de *Cooper v. Aaron*, a Suprema Corte reiteradamente afirmou que suas opiniões são “the supreme law of the land” e que outros Poderes subordinam-se a elas (postura equiparável à brasileira). *Cooper v. Aaron*, 358 U.S. 1, 18 (1958) (observando que o Artigo VI faz da Constituição “a lei suprema da terra” e arguindo que *Marbury* estabeleceu a proposição “que o judiciário federal é supremo na exposição da lei da Constituição” e que “esse princípio foi respeitado por essa Corte e pelo país como ferramenta permanente e indispensável para nosso sistema constitucional). No mesmo sentido, *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683, 704 (1974); *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486, 549 (1969); *Planned Parenthood v. Casey*, 112 S. Ct. 2791, 2814-16 (1992).

¹⁵ ADI 3.345, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-8-2005, Plenário, DJE de 20-8-2010.

¹⁶ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

Supremacia Judicial, adversamente, ratificou a prerrogativa constitucional interpretativa da Suprema Corte norte-americana, e independência do Poder Judiciário.

O argumento estrutural de Marshall em *Marbury* para a independência (não a supremacia) das interpretações judiciais ocorreu na era em que muitos doutrinadores reconheciam que a Constituição era um sistema de poderes separados e compartilhados que requeria que Poderes gozassem de poderes coordenados e independentes para interpretar a Constituição.

Marbury nunca sustentou a supremacia judicial em matéria constitucional ou legal, mas apenas que o Poder Judiciário possui competência judicial independente equiparável àquela dos demais Poderes. A afirmação da Supremacia Judicial é logicamente inconsistente com o argumento de Marshall para a competência interpretativa dos Poderes e com a teoria política da separação dos Poderes da *founding era*.

O Poder de interpretar a lei não é, portanto, competência exclusiva do Poder Judiciário; é poder comum. O poder presidencial de interpretar a lei é, no âmbito de seus poderes, precisamente coordenado e idêntico àquele da Suprema Corte.¹⁷ A propósito, afirmou Andrew Jackson, a opinião dos juízes não tem mais autoridade sobre o Congresso do que a opinião do Congresso sobre juízes. A autoridade da Suprema Corte não deve, portanto, ser autorizada a controlar o Congresso ou o Executivo no exercício das suas capacidades legislativas, mas ter apenas a influência que a força do seu raciocínio possa merecer.¹⁸

Mas, como consequência dos sistemas constitucionais de separação de poderes, o poder interpretativo do Poder Executivo pode e deve ser exercido independentemente da interpretação dos demais Poderes. A interpretação de Supremas Cortes de leis ou da Constituição não vinculam o Presidente mais do que a interpretação do Presidente e do Congresso vinculam as Cortes. O presidente, adversamente, possui o poder de plena revisão legal das ações dos outros poderes – o pleno poder de revisão da ausência de legalidade ou correição das suas interpretações das Constituição, estatutos legais ou tratados – em qualquer questão inserta no

¹⁷ “The several departments being perfectly co-ordinate by the terms of their common commission, neither of them, it is evident, can pretend to an exclusive or superior right of settling the boundaries between their respective powers” (James Madison, *The Federalist* No. 49).

¹⁸ “The opinion of the judges has no more authority over Congress than the opinion of Congress has over the judges, and on that point the President is independent of both. The authority of the Supreme Court must not, therefore, be permitted to control the Congress or the Executive when acting in their legislative capacities, but to have only such influence as the force of their reasoning may deserve.” **President Andrew Jackson’s Message on the Occasion of his Veto of the Bank Bill of 1832.**

escopo dos poderes presidenciais.

O Presidente pode recusar-se a executar atos do Congresso sob parâmetros constitucionais, mesmo que tenham sido rejeitados pela Suprema Corte. Ele pode utilizar interpretação distinta daquela empregada pelo Poder Judiciário. Da mesma forma, ele pode exercer poderes de revisão legal em casos específicos em que cortes tenham decidido contrariamente; isto é, ele pode recusar-se a executar (ou obedecer) decisões judiciais que compreenda contrárias à lei.¹⁹

Afinal, “quem quer que seja obrigado a obedecer a uma lei constitucional, é justificavelmente obrigado a recusar-se a cumprir um ato inconstitucional do Legislativo... Quando algo desta natureza delicada ocorre, todos que são convocados a agir têm o direito de julgar”.²⁰ No moderno Estado Administrativo – e, analogamente, no Estado de Conveniência Brasileiro --, o Presidente tem poderes implícitos e legislativamente delegados para prescrever regras, nos largos interstícios de diretrizes estatutárias.

Portanto, a coordenação de Poderes é a premissa doutrinária adequada. Entretanto, é mais provável que o Poder Executivo, em detrimento do Judiciário, desconstitua a harmonia de Poderes.

III. A [Conveniente] Supremacia Executiva brasileira em espécie: Emendas Constitucionais e Medidas Provisórias

O Poder Executivo definiu significativamente a pauta política nacional e redesenhou reflexamente a Constituição através de Emendas Constitucionais (propondo-as), sobretudo no primeiro decênio neo-constitucional. Entretanto, a onerosidade política provocou a progressiva dispensabilidade das Emendas e, convenientemente, o Poder Executivo amplificou a aplicabilidade de Medidas Provisórias (MP's). As MP's, demonstrar-se-á, são capazes, identicamente, de redesenhar (in)formalmente a Constituição, e têm efeitos *ultra vires* amparados na conveniência dos Poderes Legislativo e Judiciário que, majoritariamente, predispõe a Supremacia Executiva.

¹⁹ PAULSEN, *op. cit.*, pp. 221-222.

²⁰ “[W]hoever would be obliged to obey a constitutional law, is justified in refusing to obey an unconstitutional act of the legislature-..... [W]hen a question, even of this delicate nature, occurs, every one who is called to act, has a right to judge”. WILSON, James. **The Works of James Wilson**. In. MCCLOSKEY, Robert Green (ed.). Cambridge: Harvard University Press, 1967, p. 168.

a. O redesenho da Constituição: Emendas Constitucionais

As emendas à Constituição têm elevado ônus político²¹, em ambos os contextos brasileiro ou norte-americano. Entretanto, o Executivo brasileiro utilizou-as (propondo-as) expressivamente durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Porém, houve decréscimo das propostas de Emenda do Poder Executivo a partir da transição presidencial, e ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) – Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2013). A redução decorreu do decréscimo da coalescência partidária (coesão interna), apesar da expansão da coalização da base governamental.

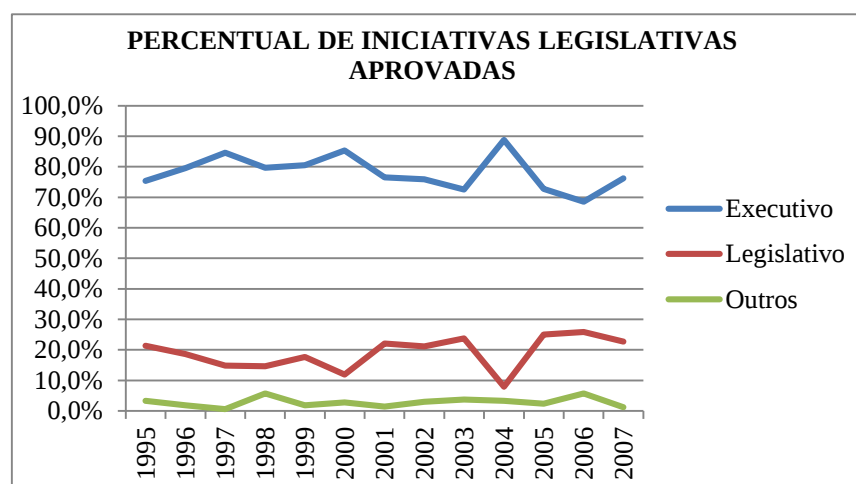
Composição do Congresso Nacional ²²								
Período	Situação				Oposição			
	Câmara dos Deputados		Senado Federal		Câmara dos Deputados		Senado Federal	
1995–98	181	35.28%	34	41.98%	93	18.13%	7	8.64%
1999–02	303	59.06%	41	50.62%	109	21.25%	12	14.81%
2003–06	254	49.51%	31	38.27%	259	50.49%	50	61.73%
2007–10	353	68.81%	49	60.49%	160	31.19%	32	39.51%
2011–12	373	72.71%	62	76.54%	111	21.64%	18	22.22%

²¹ O art. 60 da Constituição brasileira dispõe que são legitimados para propor emendas à constituição: a) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado (as duas casas parlamentares a nível federal); b) o Presidente da República; c) mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados Federados. A proposta é apreciada por duas Comissões da Câmara e, então, pelo Plenário, submetendo-se a dois turnos de votação, considerando-se aprovada se obtiver, em cada um deles, três quintos dos votos. Aprovada na Câmara, a proposta é enviada para o Senado, e apreciada por uma comissão e pelo Plenário, submetendo-se a dois turnos de votação, considerando-se aprovada se obtiver, em cada um desses dois turnos, três quintos dos votos. Aprovada em ambas as Casas, a proposta será promulgada pelas Mesas (órgãos de direção) da Câmara dos Deputados e do Senado, e publicada na mídia oficial de divulgação, quando entrará em vigor.

²² Consideradas as alianças de apoio eleitoral para os períodos 1995-1998 e 1999-2002, quais sejam, respectivamente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) & Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e PSDB, PFL, Partido Progressista Brasileiro (PPB), PTB & Partido Social Democrático (PSD) (base); e Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Verde (PV) & Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e PT, Partido Democrático Trabalhista (PDT), PSB, PCdoB & Partido Comunista Brasileiro (PCB) (oposição). No período 2003-2007, PT, Partido Liberal (PL), PSB, PTB, PDT, PPS, PCdoB, PV, Partido da mobilização Nacional (PMN), PSD, Partido Social Trabalhista (PST), Partido Social Liberal (PSL) & Partido Social Democrata Cristão (PSDC) (base); e Democratas (DEM) (outrora PFL), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), PSDB, Partido Progressista (PP), Partido de Reedificação da Ordem Nacional (Prona) & Partido Social Cristão (PSC) (oposição). No período 2007-2010, PT, PMDB, PP, Partido da República (PR) (decorrente da fusão do PL e Prona), PSB, PTB, PDT, PCdoB, PV, PSC & Partido Republicano Brasileiro (PRB) (base); e PSDB, DEM, PPS, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido PMN & Partido Trabalhista Cristão (PTC) (oposição). No período 2011-2012, PT, PMDB, PR, PDT, PSB, PCdoB, PRB, PSC, PP & PTB (base); e PSDB, DEM, PPS & PSOL (oposição).

Níveis de governabilidade dependem, portanto, da apreciação da coalescência partidária. Embora os governos do PT, formalmente, tenham possuído coalizões majoritárias, eles careceram de coalescência – governo menos unificado. Adversamente, o PSDB dispunha de coalescência – a adesão de pequenos partidos independentes do Congresso bastava para ratificação de agendas políticas.

Ocorreu, portanto, a perda de maioria qualificada na base governamental no Congresso – transição para governo menos unificado. Todavia, a governabilidade do Poder Executivo não foi severamente prejudicada, porque, convenientemente dispensadas as Emendas Constitucionais, dispunha de mecanismos de menor custo, de caráter substitutivo. Ilustrativamente, iniciativas de lei do Poder Executivo aprovadas atingiram valor máximo em 2004, após a perda da maioria qualificada:



Além disso, o Poder Executivo dispunha de Medidas Provisórias. A atribuição legislativa não decorre, nesta hipótese, de *showdown*, crise ou delegação²³, mas de previsão constitucional primária *de jure*.

b. O redesenho legal: Medidas Provisórias

O Poder Executivo brasileiro desempenha *função legislativa atípica*, por meio dos

²³ A deferência legislativa para o Executivo é um importante fator que, porém, deve ser associado a outros para compreender seu fortalecimento no modelo brasileiro de separação de poderes. Quando aproximado o Executivo brasileiro do modelo norte-americano de estado administrativo, as circunstâncias políticas e a forma sob as quais seus poderes legislativos são exercidos permitem sustentar algumas peculiaridades. O modelo de Executivo forte estadunidense, em primeiro lugar, pressupõe a ocorrência de constitutional showdowns para que fique evidente algum destaque em relação aos demais Poderes. Ao contrário, o caso brasileiro parece dispensar qualquer indício de embate entre o Executivo e outro poder, inclusive porque esta é uma circunstância política de que o Legislativo e o Judiciário costumam se evadir. Cf. SEPÚLVEDA, Antônio; RANGEL, Henrique; LAZARI, Igor. "Uma conveniente trajetória para os Poderes: a Supremacia Executiva" (no prelo).

Decretos regulamentares e Leis Delegadas. Ambas pressupõem intervenção legislativa, *a priori* -- edição de lei carente de regulamentação e *a posteriori* -- votação da lei delegada. Ademais, pode propor iniciativas de lei – que correspondem a 80% da legislação ordinária nacional²⁴ - e projetos de Emenda Constitucional. Medidas provisórias correspondem, entretanto, a atos normativos primários de eficácia legal imediata, submetidas à apreciação ulterior do Congresso. Desempenha, nesta hipótese, *função* de legislador equiparado.

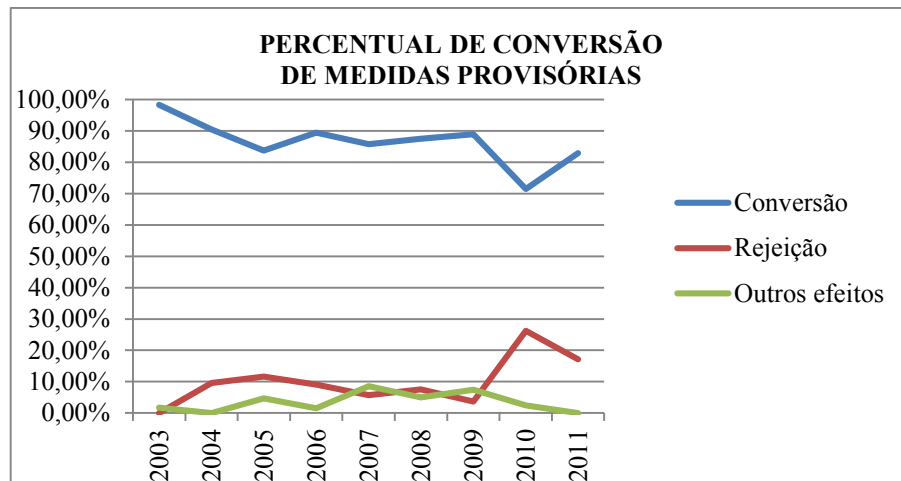
A Constituição prevê que “[e]m caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Acaso apreciadas pelo Congresso, basta a maioria simples para convertê-las em lei²⁵. Se rejeitadas ou perderem eficácia por decurso de prazo, na prática, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por elas regidas, nos termos originários.

“*Relevância*” e “*urgência*”, todavia, evadem da apreciação Legislativa ou Judiciária. A conveniência da conversão das Medidas Provisórias justifica-se, significativamente, nas *capacidades institucionais* do Executivo.²⁶ A conveniência decorre, entretanto, essencialmente, do potenciais riscos, ônus ou *showdowns* que decorram, eventualmente, das hipóteses de rejeição das Medidas:

²⁴ Dispõe o artigo 47 da Constituição que as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, desde que presente a maioria absoluta de seus membros. Isso significa dizer que, para aprovação de um projeto de lei ordinária no Senado, composto por 81 membros, são necessários 21 votos favoráveis, o que evidencia a facilidade do procedimento quanto aquele das emendas constitucionais, que, para serem aprovadas, exigem uma maioria de três quintos dos votos dos parlamentares, o que, no Senado, corresponde aos votos de 49 dos 81 Senadores.

²⁵ Conforme artigos 84, inciso XXVI, e 62 e parágrafos da Constituição de 88, compete privativamente ao Presidente da República editar medidas provisórias (MPs). Tais normas tem força de lei ordinária, desde sua publicação, a despeito de o Presidente ter de submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, para apreciação. Uma vez remetida ao Congresso, a MP será apreciada por Comissão mista de Deputados e Senadores, que lavrarão parecer acerca de sua constitucionalidade. Após, a MP será submetida à votação pelo plenário de cada Casa, iniciando-se pela Câmara, e será aprovada se obtiver maioria simples em ambos os plenários, sendo então convertida em lei. As MPs poderão ser aprovadas e convertidas em lei no prazo máximo de sessenta dias, prorrogável, apenas uma vez, por igual período. Ultrapassado tal limite, as MPs perdem eficácia, desde sua edição. O Congresso pode adotar quatro comportamentos ao analisar uma MP: a) aprová-la sem alterações; b) aprová-la com alterações ao texto elaborado pela Presidência da República; c) não apreciar a MP dentro do prazo máximo; d) rejeitar a MP. Se o Congresso não apreciar a MP no prazo, ou a rejeitar, deverá promulgar Decreto Legislativo disciplinando as relações jurídicas travadas com base na MP, no período em que a mesma vigorou. Caso os parlamentares não editem esse Decreto Legislativo em até sessenta dias depois de finda a eficácia da MP, aquelas relações jurídicas serão regidas pela própria MP não apreciada ou rejeitada, o que significa uma preponderância da vontade do Executivo quando omissos o parlamento.

²⁶ A superioridade das capacidades do Executivo decorre da especialização normativa que inúmeros órgãos da estrutura administrativa possuem, do acesso informacional e do monólogo tipicamente presidencialista, que dispensa, na hipótese das MP's, negociações de agenda. Cf. SUNSTEIN, Cass. VERMEULE, Adrian. “Interpretation and Institutions”. **Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series**, No. 28, 2002.

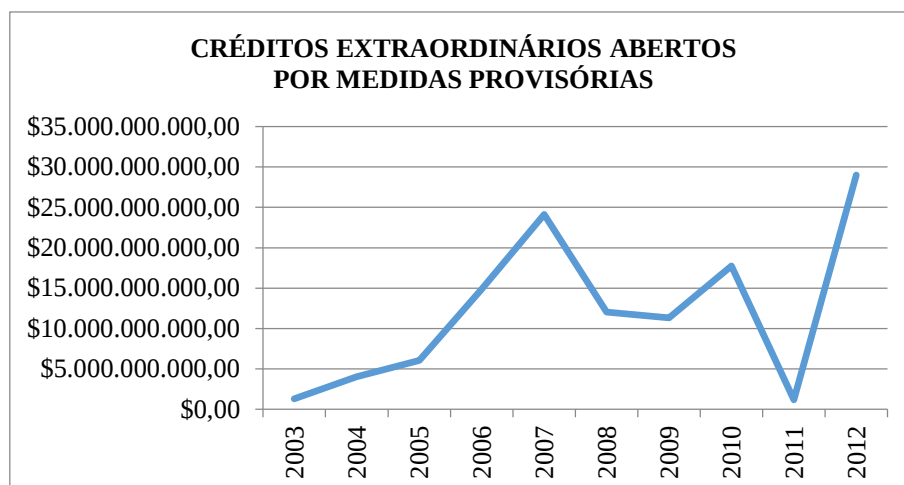


No quadro, observa-se que 87% das Medidas Provisórias foram convertidas em lei. Ademais, a Emenda Constitucional 32/01, que objetivava, supostamente, constranger a edição de Medidas Provisórias, estendeu a discricionariedade presidencial. Em qualquer, as MP's podem ser definidas um “*constitutional evil, that many people regard as necessary or positive*”.²⁷

Além disso, a utilização de MP's viola, comumente, o *rule of law*: exemplificativamente, o art. 62, § 1º, I, d, dispõe que é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a orçamentos e créditos adicionais e suplementares, salvo para, conforme o art. 167, atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Todavia, “créditos extraordinários” transpõem a extraordinariedade:

²⁷ GRABER, Mark. **Dred Scott and the Problem of Constitutional Evil**. Cambridge University Press: New York, 2006, p. 9.



A conveniência judiciária integra, analogamente, o *status* de conveniência de Poderes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu reiteradamente que não é competente para apreciar “relevância” e “urgência”²⁸ indispensáveis à edição das MPs. Além disso, sobre créditos extraordinários, afirmou que “os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência e, portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente”²⁹.

Figurativamente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029/AM (03/2012), o STF “voltou atrás”³⁰ dia após decisão que declarou a inconstitucionalidade formal da Medida Provisória 366/07, que criou o Instituto Chico Mendes, formalmente inconstitucional, pois “não respeitou a tramitação legislativa prevista na Constituição Federal”. O STF, *ao jogar as inconstitucionalidades para debaixo do tapete*, atribuiu efeitos prospectivos à decisão, que ameaçava 500 Medidas Provisórias pretéritas³¹.

O *status quo* de “crise permanente”, 400 (quatrocentas) medidas de relevância e urgência entre 2003 e 2011, dispensa *showdowns*, crises eventuais, legislação constitucional (emendas) ou doutrinas judiciais³². A emergencialidade do “Estado de Conveniência” brasileiro,

²⁸ Assim, note-se: (i) “O entendimento desta Corte é no sentido de que o exame dos requisitos da urgência e relevância somente pode ser submetido ao Judiciário quando se configurar abuso da discricionariedade pelo chefe do Poder Executivo. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI 489108, 2006); (ii) “Os requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário. Entendimento assentado na jurisprudência do STF. Ação julgada improcedente” (ADI 2150, 2002)

²⁹ ADI 4.041, 2011.

³⁰ “The Switch in Time that Saved Eleven”. A alteração radical de comportamento do STF assemelha-se àquela da Suprema Corte americana, em 1937, após a tentativa frustrada do court-packing plan do Presidente Roosevelt.

³¹ “Verificamos que, apesar de declararmos as medidas inconstitucionais, elas poderiam gerar uma grave crise social, de insegurança jurídica, crises institucionais que revelou que nós deveríamos ter cuidados com as consequências da nossa decisão” (Luiz Fux – Brazilian Supreme Court Justice)

³² “We suggest that the central mechanism of constitutional change is not amendments, higher lawmaking, or

portanto, que fomenta a Supremacia do Poder Executivo, sobrepuja o Estado Administrativo.

IV. O caso do Poder Executivo e a Constituição Sistêmica

Nas hipóteses emergenciais, portanto, o Poder Executivo, como no modelo norte-americano, majoritariamente, avoca, mesmo recepciona poderes. Entretanto, a supremacia executiva não corresponde à tirania. Constitucionalmente, é correlata à ditadura³³. Sob perspectiva Schmittiana, ditadores coadunam-se a *ditadores comissários* (*kommissarische Diktatur*)³⁴: exercitam poderes temporariamente durante crises para resguardar o regime e redefini-lo o *status quo ante*. O ditador comissário é, portanto, constitucional³⁵; é, pois, indispensável para preservação do sistema constitucional. A propósito, Hamilton³⁶ e Maquiavel³⁷ admitiram-no a indisponibilidade republicana.

A *ditadura constitucional* refere-se, pois, a instituições e poderes de emergência governamental que servem para preservação da estrutura sistêmica. Aqueles poderes integram e concentram-se significativamente no Executivo. Se instituições são devidamente desenhadas, a “ditadura” tem efeitos positivos; isto é, preserva o Estado e a Constituição. Problema, portanto, não é eventual caráter ditatorial da Constituição, mas a elaboração de desenhos

even judicial doctrine, but episodes of conflict between institutions over the distribution of policymaking authority”. POSNER, E.; VERMEULE, A. *op. cit.* p. 67

³³ Tradicionalmente, ditaduras opõe-se cabalmente a democracias. Cf. SCHOR, M. “Constitutionalism Through the Looking Glass of Latin America”. *Texas International Law Journal*, Vol. 41, No. 6, 2006; WATKINS, F. “The Problem of Constitutional Dictatorship”. In: FRIEDRICH, C.; MASON, E. (Ed.). **Public Policy**. Cambridge: Harvard University Press, 1940, p. 324 (“The very phrase [constitutional dictatorship] has a discouragingly paradoxical ring”). Todavia, ditaduras, suportamos, compatibilizam-se com democracia. A oposição ocorre, portanto, à tirania ou ao despotismo. Cf. HELD, D. **Models of Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006, p. 82. Acerca dos valores da democracia e instrumentos institucionais de pequena escala de preservação da legitimidade presidencial, cf. VERMEULE, A. **Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small**. Oxford: Oxford University Press, 2007. Sobre a distinção entre “ditadura constitucional” e “ditadura totalitária” cf. FRIEDRICH, C. **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America**. London: Blaisdell Publishing Company, 1968; BRZEZINSKY, I; FRIEDRICH, C. **Totalitarian Dictatorship and Autocracy**. New York: London Praeger, 1964. Acerca do poder executivo norte-americano e correlação à tirania cf. POSNER, E.; VERMEULE, A. “Tyrannophobia”. **University of Chicago Public Law Working Paper**, No. 276, 2009.

³⁴ SCHMITT, C. **Die Diktatur**. Berlin: Duncker & Humblot, 1989.

³⁵ Distingue-se do ditador soberano (*souveräne Diktatur*) que se utiliza de crises para superar o regime constitucional e fundar um novo.

³⁶ “Every man the least conversant in Roman story knows how often that republic was obliged to take refuge in the absolute power of a single man, under the formidable title of Dictator”. Nenhuma constituição é bem desenhada, dissera Hamilton, se não é capaz de confrontar emergências e providenciar poderes energéticos ao Executivo para confrontá-las. Hamilton, *Federalist* No. 70. Cf. também MACHIAVELLI, Ni. **Discourses on Livy**. New York: Oxford University Press: 1997

³⁷ “Republics must therefore have among their laws a procedure.. . [that] reserve[s] to a small number of citizens the authority to deliberate on matters of urgent need without consulting anyone else, if they are in complete agreement. When a republic lacks such a procedure, it must necessarily come to ruin. MACHIAVELLI, N. **Discourses on Livy**. New York: Oxford University Press: 1997, p. 95.

constitucionais capazes de adaptar e preservar o governo republicano ao longo de crises eventuais e inafastáveis -- ou, no caso do Estado de Conveniência, permanentes --, em que prerrogativas emergenciais são necessárias.

A propósito, a *ditadura constitucional* é fenômeno sistêmico; pressupõe interveniência institucional, notadamente do Congresso e Judiciário, *e.g.* delegação legislativa³⁸, ratificação³⁹ ou cooperação judicial⁴⁰. A “decretação” unilateral da *ditadura constitucional* evidencia caráter tirânico⁴¹ do Poder Executivo. Em outras palavras, não decorre a *ditadura constitucional* de declaração unilateral do Poder Executivo, mas da deferência, pelo sistema, daqueles poderes. A *ditadura constitucional* é, portanto, ditadura sistêmica, porque combina elementos volitivos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo e instituições outras que integrem o sistema constitucional⁴².

V. Considerações finais

O Poder Executivo, portanto, define-se Supremo porque goza de mecanismos de redesenho constitucional, tem prerrogativas executivas de que carecem os demais Poderes, é

³⁸ *E.g.* insubmissão, expressa ou por implicação, do Executivo ou da ação administrativa relacionadas a guerra e emergências ao *Administrative Procedure Act*.

³⁹ *E.g.* **Korematsu v. United States**, 323 U.S. 214 (1944). Na decisão, a Suprema Corte aquiesceu com ordem executiva exarada por Roosevelt que submeteu Japoneses da Costa Oeste e nipônico-americanos a internação em campos de concentração, e estatuiu que a necessidade de proteção do país era uma prioridade maior que os direitos individuais daqueles indivíduos.

⁴⁰ Cf. LAZARI, I.; BOLONHA, C. “*O Mito Contramajoritário*”. **Livros do XXI Congresso Nacional do CONPEDI/UFF**. Florianópolis: FUNJAB, 2012, pp. 284-285 (“*o judiciário pode ser não mais que scapegoat às omissões legislativas. Trata-se de espécie daquela variedade de estratégias defensivas, diz Graber, à preservação das coalizões e status quo políticos. Isto é, a Corte frequentemente imiscuiu em conflitos onde coalizões legislativas dominantes carecem de interesse ou são “incapazes” de agir decisivamente... Dessa forma, a Corte se torna um ponto de acesso a interesses sociais rejeitados alhures*). Tome-se, por exemplo, a decisão em *Boumediene v. Bush*, 553 U.S. 723 (2008). A Suprema Corte norte-americana, apesar de sustentar que o *Military Commissions Act* de 2006 violava a *Suspension Clause* da Constituição por negar *habeas corpus* a detentos de Guantánamo, não determinou liberdade de ninguém.

⁴¹ Pode-se afirmar, portanto, que é tênue a divisão entre “Ditadura Constitucional” e “Tirania Constitucional”. Destarte, “*the president's authority, although not as substantial as the decree authority exercised by presidents in some other nations, has spawned the use of executive orders to make policy unilaterally. Presidents, then, can take independent action that is exceedingly difficult for Congress to reverse or sanction*”. WHITTINGTON, K.; CARPENTER, D. “*Executive Power in American Institutional Development*”. **Perspectives on Politics**, 2003, p. 499. De qualquer forma, depreende-se, limite dá-se pela aquiescência de deferência, reconhecimento e possibilidade eventual de monitoramento. Há hipóteses, entretanto, de subversões tirânicas, como ocorrera na suspensão do privilégio do writ of *habeas corpus* por Lincoln em 1962 e ulterior indiferença à declaração de inconstitucionalidade da proclamação executiva em *Ex parte Merryman*, 17 F. Cas. 144 (C.C.D. Md. 1861) (No. 9487).

⁴² Já previra Madison que “*dictatorships can occur even in democracies, if the public gives officials unchecked powers*”. *The Federalist*, No. 40. Ademais, “*many elements of republican government could be seen as “dictatorial” to the extent that they endow government actors with essentially unreviewable discretion to set policy and execute it immediately with the force of law*”. BALKIN, Jack; LEVINSON, Sanford. “Constitutional Dictatorship: its Danger and its Design”. **Faculty Scholarship Series**, No. 221, 2010, p. 1807.

tecnicamente mais capacitado e submete-se a ingerências constitucionais voluntariamente. A alegada Supremacia Judicial restringe-se à hermenêutica constitucional que, reitera-se, é coordenativamente equiparável à interpretação do Poder Executivo. Além disso, o Poder Executivo do Estado Administrativo norte-americano é previsivelmente avultado em circunstâncias emergenciais: possui “a força e a vontade”. Entretanto, efeitos da expansão protraem-se temporalmente. O Poder Executivo brasileiro, adversamente, goza de prerrogativas excepcionais ordinariamente: edição de medidas provisórias para abertura de créditos suplementares, manipulação da agenda nacional, delegatário de prerrogativas legislativas, *designer* constitucional.

A Supremacia Executiva ampara-se, em qualquer caso, na conveniência dos demais Poderes, que suportam a agenda presidencial – convivência, delegação, ratificação, omissão. A Supremacia, todavia, serve, precipuamente, para preservação da Constituição, terminantemente. Portanto, apesar da Supremacia do Poder Executivo atentar à máxima da harmonia e coordenação constitucional, é indispensável para manutenção de mínimo equilíbrio de Poderes.

VI. Referências

BALKIN, Jack; LEVINSON, Sanford. "Constitutional Dictatorship: its Danger and its Design". **Faculty Scholarship Series**, No. 221, 2010.

BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. New Haven: Yale University Press, 1962.

BRZEZINSKY, Zbigniew; FRIEDRICH, Carl. **Totalitarian Dictatorship and Autocracy**. New York: London Praeger, 1964.

FRIEDRICH, Carl. **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America**. London: Blaisdell Publishing Company, 1968.

GRABER, Mark. **Dred Scott and the Problem of Constitutional Evil**. Cambridge University Press: New York, 2006.

HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006.

KRAMER, Larry. "The Interest of the Man: James Madison, Popular Constitutionalism, and the Theory of Deliberative Democracy". **Valparaiso University Law Review**, Vol. 41, No. 2.

_____. **The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review**. New York: Oxford University Press, 2004.

LAZARI, Igor; BOLONHA, Carlos. "*O Mito Contramajoritário*". **Livros do XXI Congresso Nacional do CONPEDI/UFF**. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

LAZARI, Igor; FARONI, Fabrício. "*Constitucionalismo e Institucionalismo Norte-Americanos: a Atualidade dos Framers*". **Livros do XXI Congresso Nacional do CONPEDI/UFF**. Florianópolis: FUNJAB, 2012, v. 1, pp. 433-448.

LEVINSON, Daryl; PILDES, Richard. "Separation of Parties, Not Powers". **Harvard Law Review**, 2006.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Discourses on Livy**. New York: Oxford University Press: 1997.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **The Spirit of the Laws**. In: COHLER, Anne *et. al.* (eds.). **Cambridge Texts in the History of Political Thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

PAULSEN, Michael. "The Most Dangerous Branch: Executive Power to Say What the Law Is". **The Georgetown Law Journal**, Vol. 83, No. 217, p. 220.

POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. "*Tyrannophobia*". **University of Chicago Public Law Working Paper**, No. 276, 2009.

_____. **The Executive Unbound: After the Madisonian Republic**. Oxford

University Press: New York, 2010.

SCHMITT, Carl. **Die Diktatur**. Berlin: Duncker & Humblot, 1989.

SCHOR, Miguel. “*Constitutionalism Through the Looking Glass of Latin America*”. **Texas International Law Journal**, Vol. 41, No. 6, 2006.

SEPÚLVEDA, Antônio; RANGEL, Henrique; LAZARI, Igor. “*Uma conveniente trajetória para os Poderes: a Supremacia Executiva*” (no prelo).

SUNSTEIN, Cass. VERMEULE, Adrian. “Interpretation and Institutions”. **Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series**, No. 28, 2002.

VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

WATKINS, Frederick. “*The Problem of Constitutional Dictatorship*”. In: FRIEDRICH, Carl; MASON, Edward. (eds.). **Public Policy**. Cambridge: Harvard University Press, 1940.

WHITTINGTON, Keith; CARPENTER, Daniel. “*Executive Power in American Institutional Development*”. **Perspectives on Politics**, 2003.

WILSON, James. **The Works of James Wilson**. In: MCCLOSKEY, Robert Green (ed.). Cambridge: Harvard University Press, 1967.