

Subsídios para a reforma constitucional — aspectos

da delegação legislativa ao executivo

ESTADO DE SÃO PAULO

CASSIO M. C. PENTEADO JR.

eliminar o recurso ao decreto-lei, faz lembrar o famoso artigo 13 da Constituição francesa de 1946 ("L'Assemblée Nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit"). Essa disposição, consagrando o princípio da exclusividade da iniciativa de legislação, ao Poder próprio, não sobreviveu, como se sabe, na Carta de 1958, a qual fez renascer os instrumentos clássicos de delegação legislativa ao Executivo: as leis-delegadas; regulamentos autônomos e decretos-lei.

5. Como escrevia, na ocasião, o publicista G. BURDEAU, o artigo 13 provocou o surgimento, na França, do instituto da "resignação parlamentar", substituindo o sistema legal da "delegação parlamentar". Assim sendo, o Legislativo acaba cedendo espaço ao Executivo, na iniciativa de legislação, por formas e acordos políticos, "resignando-se", ao invés de delegar poderes.

6. A experiência francesa mostra, claramente, que a delegação legislativa ao Executivo, quando vedada ou dificultada, faz surgir, de pronto, uma série de instrumentos ou de situações, dispostas à margem do

texto constitucional, para contornar a barreira criada. O Executivo, inconformado com as restrições existentes, pressiona ou as circunstâncias da vida sócio-econômica do País terminam por exigir essa delegação. Evitando o caminho tortuoso da "resignação parlamentar", parece mais apropriado um sistema de "delegação parlamentar" moderno e disciplinado, na própria Constituição.

7. Com efeito, os tempos atuais e as características relevantes que, em certos casos, podem exigir ações urgentes e prontas, de índole legislativa, do Executivo não se coadunam, perfeitamente, com uma visão romântica e clássica da estrita tripartição dos Poderes. Nesse sentido, ao que nos parece, mais aceitável e democrático seria disciplinar e sistematizar a "delegação legislativa", do que assistir a utilização, pelo Executivo, de meios e recursos obscuros, visando garantir a iniciativa de normas jurídicas.

8. Sem eleger, como solução de todos os males, a Constituição da França, nesse tema, é de se buscar alguma inspiração nas

disposições ali determinadas. O texto constitucional francês, na realidade, admite convivência pacífica, até certo ponto, entre os poderes e prerrogativas do Legislativo e a iniciativa parlamentar — por delegação — do Executivo.

9. A França, preservando o regime democrático, criou instrumentos aperfeiçoados, a nível constitucional, de delegação legislativa, permitindo que Legislativo e Executivo, como Poderes do Estado, mantinham harmoniosa e produtiva colaboração.

10. Exemplificativamente, a lei delegada, na França, é solicitada pelo Executivo ao Parlamento, para utilização por prazo limitado e em condições específicas, podendo dispor sobre qualquer matéria. Em comparação, a lei delegada, no Brasil, na Constituição de 67 e na Emenda de 69, apresenta um perfil muito diferente, extremamente mitigado, pleno de restrições. Essas condições, não duvidamos, levou ao quase abandono desse instrumento de delegação.

11. O "Anteprojeto", nesse passo, só faz ampliar as restrições à lei delegada,

embora cuide de melhorar a redação atual da Emenda 1/69, ao exigir a especificação, por decreto legislativo, dos termos, conteúdo, limites e prazo de exercício da delegação. Todavia, com campo de abrangência mais restrito do que na atualidade, qual a perspectiva de emprego da lei delegada? Certamente, muito estreito.

12. Ainda como exemplo, o texto constitucional francês admite o regulamento autônomo, vedado no Brasil. Por essa forma legislativa, em esfera própria, o Executivo pode editar normas jurídicas em matérias não reservadas à lei. O ilustre Geraldo ATALIBA ("Instituições de Direito Público e República") chama atenção para a esfera de ação própria do regulamento autônomo, no sistema gaulês.

13. Também preserva-se ao Executivo, na França, o recurso ao decreto-lei, que convive com as outras formas usuais de delegação legislativa.

14. No Brasil, como uma espécie de catarse, em relação ao período sombrio do arbítrio, pretende-se — tomando por base o "Anteprojeto" — restaurar, de uma vez, todo o poder do Legislativo, barrando, no

texto constitucional, todas as possíveis formas de delegação parlamentar ao Executivo. Não se estaria, agora, pecando por outro exagero?

15. Não nos alinhamos, é certo, entre os defensores do Executivo, em detrimento do Legislativo. Não é essa a intenção. O importante, pensamos, nesse momento, é procurar discernir e entender o processo legislativo, como um todo, dentro de sua complexidade, até para evitar que impasses políticos, no Parlamento, ocasionem a virtual paralisação do País ou que as matérias, que envolvem urgência e interesses relevantes, não se esvaziem, durante os debates parlamentares, antes mesmo de sua aplicação.

16. Mais vale, pensamos, a existência, no Brasil, de uma delegação legislativa ao Executivo, perfeitamente regrada, do que assistirmos, depois, aos jogos de artimanhas visando superar os obstáculos legais, violando a nova Constituição ou tornando-a "letra morta".

O autor é advogado e professor de Direito Administrativo na FUM em São Paulo

7 MAI 1987

AMC

p. 42