

# O PODER LEGIFERANTE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Professor OTTO GIL

## INTRODUÇÃO

### TEMA 1

- O que se tem denominado “crise do Poder Legislativo” — análise e crítica.

### TEMA 2

- A modernização do processo legislativo:
  - Os Atos Institucionais n.ºs 1 e 2.
  - A Emenda Constitucional n.º 17.
  - A Constituição de 1967.
  - A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

### TEMA 3

- O poder legiferante do Presidente da República:
  - A iniciativa das leis no regime republicano.
  - A promulgação das leis — O poder de veto.

### TEMA 4

- Os decretos-leis no regime do Estado Novo.

### TEMA 5

- A delegação de poderes e as leis delegadas.  
(Constituição de 1967, art. 55)  
(Emenda Constitucional n.º 1, arts. 52-54).

### TEMA 6

- Os decretos-leis baixados pelo Presidente da República “ad referendum” do Congresso Nacional, no sistema legislativo da Constituição de 1967 e no da Emenda n.º 1, de 1969.

### TEMA 7

- As decisões normativas e o poder de legislar do Ministro da Fazenda sobre matéria tributária.
  - As Resoluções do Banco Central.

### TEMA 8

- A jurisprudência predominante do STF não será, também, uma forma de legislar?

## CONCLUSÃO

## INTRODUÇÃO

(O que se tem denominado “crise do Poder Legislativo” —  
*Análise e Crítica.*)

1. A função do Estado, de impor normas gerais, à obediência de todos os cidadãos, para garantia da ordem jurídica, já não pode ser obra, apenas, do Poder Legislativo. Há que ter a co-participação, efetiva e oportuna, do Poder Executivo, como responsável que é pela manutenção da ordem jurídica e pelo desenvolvimento econômico, social e político da Nação.

2. Daí, os expedientes os mais diversos de que a técnica constitucional contemporânea tem lançado mão para atender aos reclamos desta fase histórica, da necessidade inelutável de um Executivo forte e modernizado. Essa assertiva que assustaria aos constitucionalistas do início do século é, hoje, aceita pacificamente por todos os que estudam o Direito Constitucional.

3. PONTES DE MIRANDA, no estudo que fez sobre “ASSEMBLÉIAS E LEGISLAÇÃO”, aponta alguns dos erros que conduziram à chamada “crise da legislatura”, e, entre os erros, menciona o que está ligado à “técnica da repartição dos poderes”, dizendo: “Se é certo que as assembleias, ainda as mais representativas, não oferecem garantia do acerto da tecnicidade da lei, porque os eleitos não são técnicos, se é certo que as escolhas de comissões, parlamentares ou extraparlamentares, provaram não serem suficientes para assegurar a adoção das leis que devem ser votadas e impedir a de regras desaconselhadas ou reprováveis, e se é certo que a lei com o só requisito da origem popular do órgão elaborador não basta — o de que se precisa é corrigir o sistema de repartição dos poderes e alcançar-se, com seguros métodos, a verdade das normas de direito”.

E prossegue:

“Nos Estados democráticos ou menos democráticos existe o mesmo propósito da lei que sirva, da lei útil ao homem e à vida social. Para isso quebram-se os velhos moldes da separação dos poderes.” (In “Com. à Constituição de 1946”, Vol. 2, pág. 481).

4. A imagem do pouco rendimento do Poder Legislativo resulta muito diretamente do *formalismo* e da *preocupação oratória*, que cavaram um fosso entre os eleitores e seus representantes no Congresso.

O Deputado DANIEL FARACO, em substancioso trabalho que o *Diário do Congresso Nacional* — Seção I — de 29 de agosto de 1972, divulgou, a fls. 3.039/42, sustenta — a meu ver com inegável procedência — a necessidade de maior divulgação dos trabalhos parlamentares, notadamente dos debates organizados dos projetos de lei; das emendas e dos *pareceres das comissões técnicas* de ambas as Casas do Congresso Nacional.

A visão de um Congresso operante foi ofuscada pela perda de objetividade e pela demora excessiva no exame de certos projetos de lei de indiscutível relevância e de interesse imediato da Nação.

5. “Uma característica importante neste fim de século”, disse o Prof. **DIOGO DE FIGUEIREDO**, na Escola Superior de Guerra, “é a tendência a situar o Poder Legislativo não como órgão elaborador das leis, mas como fiscal político de sua conveniência e oportunidade, perdendo o monopólio da legislação para ficar com o da política legislativa.” (Notícia da Conferência do Prof. Diogo de Figueiredo, em “O Globo”, de 6-6-72).

6. Essa afirmativa não se distancia muito da que fez **PONTES DE MIRANDA**, nos seus “Comentários à Constituição de 1946”, *in verbis*:

“... o de que se tem que cuidar é de — funções legislativas e, não, Poder Legislativo. Um poder que ordinariamente legisle, porém que não monopolize a feitura da lei. Tal o que a Sociologia reclama e tal o que vemos, com alegria, ir realizar-se na vida hodierna. As formas imperfeitas das câmaras legislativas onipotentes, contudo deficientes dentro de Constituições que lhes davam a exclusividade da função legislativa, vimos sucederem-se as menos imperfeitas da lei elaborada pelo Poder Legislativo, pelo povo e, na ausência do Parlamento, pelo Poder Executivo ou pelas comissões parlamentares. Mais: a lei elaborada pelo Chefe de Estado ou pelo Governo e submetida diretamente ao povo. Foi evidente, para quem medite, a evolução operada.” (In “Comentários à Constituição de 1946” — Vol. II — página 482).

7. Os que falam, à boca cheia, de esvaziamento do Poder Legislativo deviam, antes, meditar nestas ponderações do Deputado **DANIEL FARACO**:

“... O Parlamento soberano e independente já não existe mais em lugar nenhum do mundo. É um conceito romântico — diz o Deputado Daniel Faraco — o de que o Legislativo faz as leis e o Executivo as põe em prática, com uma perfeita e nítida demarcação de áreas.”

“Em todo o mundo contemporâneo, o poder do Estado avançou-se muito por toda a parte. O crescimento do Executivo tem sido vertiginoso, com evidente desvantagem para o Legislativo.” (In “Jornal do Brasil” de 13-10-71).

8. Outro parlamentar, o Deputado arenista **MARCO ANTÔNIO MACIEL**, teve oportunidade de salientar, em discurso na Câmara, que:

“... o problema da competência legislativa e da técnica da elaboração das leis sofreu acentuadas transformações, devido à progressiva passagem de um Estado, em suas concepções clássicas, para o que se convencionou chamar de “estado de cultura”, cada vez mais habilitado a influir no complexo círculo de atividades humanas que o Governo é convocado a regular.” (Notícia no “Correio da Manhã”).

9. A evolução parlamentar foi bem focalizada pelo Deputado **PEIREIRA LOPES**, Presidente da Câmara dos Deputados, no discurso que

proferiu, em 4 de fevereiro de 1971, ao ser investido nessas funções. Nessa oportunidade, S. Ex<sup>a</sup> declarou que:

“... o debate sobre a evolução, no decurso do século, das instituições parlamentares e de representação política, não é apenas nosso, *antes, é universal*, mas exclusivo do mundo democrático.” (*Diário do Congresso Nacional* — Seção I — de 4 de fevereiro de 1971 — pág. 21.)

#### 10. *O Labirinto Legal*

Não obstante as queixas do Poder Legislativo, de “esvaziamento” de suas funções, já se conta por 120.000 as leis que compõem o atual sistema legislativo brasileiro, razão que leva o Governo a projetar a Consolidação legislativa, incorporando-se num único diploma toda a legislação que estiver dispersa sobre o mesmo assunto, citando-se, como exemplo, a do Imposto de Renda, que, através de uma só lei, substituirá as 100 (cem) que hoje existem. (Notícia das providências do Ministro da Justiça, no “Jornal do Brasil” de 20-7-72, para consolidação das leis vigentes.)

#### 11. Afinal de contas, em que consistiria essa redução de atribuições?

A resposta se encontra em despretencioso, porém oportuno, escrito de JOSÉ AUGUSTO GUERRA, nos seguintes termos:

“O esvaziamento do Poder Legislativo consiste, segundo a crítica da Oposição, na ampliação do poder legiferante do Presidente da República, que se tem por exacerbado, depois da Revolução de 1964.

Há, não há dúvida, muito de exagero nessa assertiva dos sectários indefesos do velho princípio da rígida separação dos poderes, que a técnica constitucional contemporânea tem hoje por envelhecido e . . . ultrapassado. Ainda não faz muito tempo, o operoso Deputado Daniel Franco, contestando os que afirmam que o nosso Congresso está apático, abúlico e anêmico, declarou que os tempos são outros, bem diversos daqueles da fórmula de independência dos três poderes, a qual já não serve à nossa época.” (*In JOSÉ AUGUSTO GUERRA* — “Revista Bancária Brasileira” — 1972.)

#### 12. Lembraríamos aos congressistas que se queixam de “não ter o que fazer” a elaboração que o País há muito reclama, das chamadas *Leis Complementares à Constituição*, as quais são de iniciativa do Poder Legislativo, e não do Executivo. (Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 46, nº II, c/ o art. 50.)

Com a elaboração das leis complementares terá o Congresso assinalado, perante a opinião pública, a sua atuação política. E, note-se, são cerca de duas dezenas de leis a complementar a Constituição Federal!

#### 13. Além do que, como muito bem declarou o Senador WILSON GONÇALVES (ARENA-CE), Membro da Comissão de Justiça da Câmara Alta, que:

“... a perda da iniciativa do Congresso de legislar em matéria que produza despesas foi compensada pela atual Constituição

com duas missões que a meu ver são da mais alta importância, pois, se bem executadas, suprirão, com vantagem, aquela outra que lhe foi retirada: as participações do Legislativo nas elaborações dos planos nacionais e nos planos regionais de desenvolvimento.

Isto lhe permite uma colaboração direta na estruturação da atividade governamental, e a fiscalização de todos os atos do Executivo, inclusive no que se refere à administração indireta” — frisou, acrescentando:

“O que está faltando, realmente, é o aparelhamento adequado da Câmara e do Senado para o exato cumprimento dessas duas missões constitucionais, sendo, entretanto, de justiça salientar que as Mesas das duas Casas já adotaram importantes providências tendentes a essa capacitação, que assegurará aos congressistas uma visão própria das matérias de natureza técnica enviadas pelo Executivo”. (In “O Globo” de 20-10-1972.)

14. Encerramos esta “Introdução”, repetindo palavras do Deputado CÉLIO BORJA, acatado Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito Cândido Mendes:

“O Congresso não morre, MUDA.” (Vide: Item 1 da Entrevista na Revista “VEJA”, reproduzida no “Diário do Congresso Nacional” — Seção II — de 1-7-72, págs. 1926/1928.)

## TEMA 2: A MODERNIZAÇÃO DO NOSSO PROCESSO LEGISLATIVO:

- Os Atos Institucionais n<sup>os</sup> 1 e 2.
- A Emenda n<sup>o</sup> 17 à Constituição de 1946.
- O processo legislativo na Constituição de 1967.
- A Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 1, de 1969.

A) *Análise do art. 4<sup>o</sup> do Ato Institucional n<sup>o</sup> 1, baixado pelo Comando Supremo da Revolução.*

A) *Análise do art. 4<sup>o</sup> do Ato Institucional n<sup>o</sup> 1, baixado o Ato Institucional n<sup>o</sup> 1, espécie de Constituição Provisória de Governo ou modificação parcial e transitória de alguns dos preceitos da Constituição Federal de 1946.*

2. Esse Ato Institucional inscreveu, nos seus artigos 3<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup>, normas de competência especial do Presidente da República para oferecer projetos de lei (inclusive de emendas à própria Constituição Federal), como de votação rápida dos projetos de lei (art. 4<sup>o</sup>).

3. Declara, de fato, esse art. 4<sup>o</sup> que — “O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional *projetos de lei sobre qualquer matéria*, os quais deverão ser apreciados dentro de 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados”.

Acrescentando, no seu parágrafo único, que — “O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em 30 (trinta) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional”.

*B) Atividades do Congresso, em decorrência do art. 4º do Ato Institucional nº 1. (1)*

4. Em consequência da introdução, no nosso regime constitucional, dessas normas especiais, pôde o Congresso Nacional examinar e votar, em 1964, diversas leis de máxima relevância econômico-social e política, como foram as leis tributárias (Imposto de Renda, de Selo e de Consumo); as que criou as Obrigações do Tesouro de valor reajustável e introduziu a correção monetária; a Lei do Inquilinato; a Lei do Plano Nacional de Habitação; o Estatuto da Terra; a Lei de Incorporação de Imóveis e de Condomínios etc.

4. Por outro lado, o Congresso apressou a votação de alguns projetos de lei, antigos, que careciam de aprovação, como o da Reforma Bancária; a Regulamentação do Direito de Greve; a Lei do Imposto Único sobre Minerais; a nova Lei de Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos; tendo o Executivo, por sua vez, baixado decretos regulando a remessa de lucros para o exterior; o dos coeficientes de depreciação de bens do ativo das indústrias etc., etc.

5. O ilustre Jurista Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA pronunciou, na C.N.C., em maio de 1964, uma erudita Conferência, versando, exatamente, a problemática da elaboração legislativa em face do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

*C) O Processo Legislativo na Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (Arts. 46 a 69).*

6. Os Congressistas, investidos, por força de deliberação do Poder Revolucionário, de “Poderes Constituintes”, inscreveram, na Constituição do Brasil, preceitos que os Atos Institucionais nºs. 1 e 2 já haviam consagrado, para apressar e modernizar o chamado “processo legislativo”.

7. Assim é que, no art. 46 (da Emenda nº 1/69, correspondente ao art. 49 da Constituição de 67) ficou assentado que o *processo legislativo* compreende a elaboração de:

- a) emendas à Constituição;
- b) leis complementares à Constituição;
- c) leis ordinárias;
- d) leis delegadas;
- e) decretos-leis;
- f) decretos legislativos;
- g) resoluções.

1. Discursando na Câmara, o Deputado LAERTE VIEIRA já proclamava, em novembro de 1964, “a alta contribuição do Ato Institucional para o bom andamento dos trabalhos legislativos”, opinião que consoa com a do Prof. MIGUEL REALE, in verbis:

“É inegável que o Ato Institucional pôs à mostra um dos males mais graves imperantes nas democracias, que é a falta de correspondência, em termos de urgência, entre os planos de ação do Governo e a morosidade, intencional ou não, da ação legislativa.” (Conferência na Câmara, publicada no vol. “Reforma do Poder Legislativo no Brasil”, ed. 1966, pag. 103.)

8. Foi mantida a tramitação abreviada para sua apreciação pela Câmara e pelo Senado (45 dias para cada uma), segundo o art. 51 (art. 54 da Constituição de 67).

Se o Presidente da República julgar a medida urgente, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em 40 (quarenta) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional (art. 51, § 2º — art. 54, § 3º, da Constituição de 67).

D) *A Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965.*

9. Já depois de baixados, pelo Governo da Revolução de Março de 1964, os Atos Institucionais nºs 1 e 2, respectivamente de 9 de abril de 1964 e de 27 de outubro de 1965, Ato esses que, como se sabe, reformularam, radicalmente, o processo legislativo, estipulando prazos para a tramitação e aprovação dos projetos de lei, o Congresso Nacional, tomando por base de seus trabalhos o “Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo”, realizado pela Universidade de Brasília, de 18 de agosto a 23 de setembro de 1965 (e no qual se fizeram ouvir autorizados constitucionalistas estrangeiros, como o Prof. A. PEITZER; o Prof. G. GRIFFITH e o Prof. G. BETTIOL, e os Juristas brasileiros CARLOS MEDEIROS SILVA, MIGUEL REALE, RAUL MACHADO HORTA, ORLANDO DE CARVALHO e vários outros) promoveu sério estudo sobre a Reforma do Congresso Nacional, do qual foi Relator o Senador JOSAPHAT MARINHO, concluindo pela redação de uma Emenda à Constituição de 1946, emenda essa que tomou o nº 17, foi promulgada em 26 de novembro de 1965 e publicada no *Diário Oficial* de 6 de dezembro de 1965.

10. Essa emenda introduziu algumas modificações no sistema legislativo, entre as quais mencionamos estas:

a) estipulação de prazos razoáveis, com possibilidade de prorrogação curta pelas próprias Casas do Congresso, a modo de fornecer a eficiência do trabalho legislativo;

b) com esse intuito, facultou-se à Câmara e ao Senado deferir a Comissões Especiais o preparo e a votação de projetos definitivos de lei: é a denominada *delegação interna* a Comissões Especiais, com resguardo para o *Plenário* de deliberação final sobre o projeto.

11. A emenda manteve o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a discussão e votação dos projetos de iniciativa do Presidente da República, em uma e outra das Casas do Congresso. Esgotado o prazo, sem deliberação pelo Senado, o projeto considerar-se-ia aprovado tal como proveio da Câmara dos Deputados. Era esse, aliás, o prazo estabelecido pelo art. 5º do Ato Institucional nº 2, de 1965.

12. A emenda não reproduziu o disposto no § 3º do art. 5º do Ato Institucional, no referente aos casos em que o Presidente da República, julgando urgente a medida proposta ao Congresso, solicitava a apreciação do projeto no prazo de 30 (trinta) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional.

*Tentativas, de várias espécies, para reformular o processo legislativo:*

a) *Dos prazos para apreciação dos projetos de lei.*

13. Sentindo de perto os efeitos nocivos sobre a opinião pública, da inércia (aparente, algumas vezes) quanto à tramitação de certos projetos de lei, o Deputado pela GB, JG DE ARAÚJO JORGE, apresentou à Câmara o Projeto nº 35, de 1972, estabelecendo *prazos para apreciação dos projetos de lei apresentados* por Deputado ou oriundo do Senado, e cominando, como penalidade, pela falta de deliberação de qualquer das Comissões, a aprovação do projeto de lei. ("Diário do Congresso Nacional" — Seção I — de 3-6-72 — págs. 1.406/7.)

b) *O processo de elaboração legislativa, segundo o Projeto de Lei Complementar nº 1, de 1971.*

14. Em 1971, o Deputado HENRIQUE TURNER apresentou à Câmara um importante projeto de lei complementar, dispondo sobre o processo de elaboração legislativa, sobre normas técnicas para numeração, alteração e controle das leis, guardados, no concernente aos prazos de elaboração, os estabelecidos no § 2º do art. 51 da Constituição de 1969.

15. Digno de especial referência o disposto no artigo 8º do projeto, relativamente à Consolidação anual, num único diploma (o da lei considerada básica), das alterações que lhe tenham sido feitas durante o exercício anterior.

c) *O processamento de dados.*

16. A conveniência de aplicar a nova técnica de processamento eletrônico de dados à elaboração legislativa também encontrou eco nas duas Casas do Congresso, sendo que o Senado Federal já possui, em regular funcionamento, um computador de dados para o mister de pronta e completa informação legislativa. Em discurso de 3 de dezembro de 1971, o Senador PETRÔNIO PORTELLA, o afirma. (*Diário do Congresso Nacional* — Seção II — de 1º-12-72.)

Inaugurado no dia 12 de outubro de 1972, o *computador* já está apto a cumprir a sua missão, funcionando como órgão de consulta para obtenção de informações diversas sobre o Legislativo, informações bibliográficas e sobre a tramitação de matérias no Parlamento. (Notícia sobre o Centro de Processamento de Dados — o PRODASEN — no *Correio da Manhã*, de 22-10-72.)

17. Entre *outras sugestões* (e não são poucas as que têm sido alvitradas para reformulação do processo legislativo), são de considerar as seguintes:

a) fixação do teto máximo de proposições a serem apresentadas pelos parlamentares, pondo-se termo a certa euforia no oferecimento de projetos de interesse personalista ou eleitoreiro. (De uma notícia de *O Globo* de 15-12-71);

b) instituição de uma Assessoria capaz de oferecer aos parlamentares o respaldo de uma qualificada assistência técnica, a modo de poder o Congresso continuar como um centro de decisões políticas, credenciado perante a opinião pública pela ele-

vação do nível de debates com o Executivo. (Opinião do Deputado GERALDO GUEDES, *O Estado de São Paulo*, de 9-12-70); c) a triagem de projetos no Congresso, proposta pelo Senador FILINTO MÜLLER, da ARENA, consistiria em possibilitar às lideranças políticas uma triagem dos assuntos, de modo a permitir a tramitação, tão-somente, daquelas proposições que atendam, efetivamente, aos altos interesses nacionais e coletivos, evitando, com isso, o ridículo de projetos puramente demagógicos. (Notícia em *O Globo*, de 3-5-72). Consona, de alguma forma, com certo dispositivo da Carta de 1937 (o Estatuto do Estado Novo), cujo art. 64, § 1º, dispunha: “A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal.”

Em editorial de 6 de maio de 1972, *O Globo* aplaudiu essa idéia de triagem, fundando a sua opinião na necessidade de valorizar a iniciativa legislativa dos Congressistas, considerando que o Poder Legislativo retido pelo Congresso é de natureza residual e complementar.

d) apurando-se, de forma desenganadora, que as *Comissões Técnicas* do Congresso (Câmara e Senado) não podem exercer, regimentalmente, nenhum controle quanto à apresentação de projetos de lei, eis que “a iniciativa das leis cabe a qualquer Membro . . . da Câmara ou do Senado” (art. 56 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969), salvante as exceções previstas no subseqüente art. 57, nºs I a VI, e no seu parágrafo único, e considerando, por outro lado, que a norma jurídica afeta a todos, razão pela qual todos devem ser ouvidos, iniciou-se, recentemente, na Câmara e no Senado, a permissão do *Lobbying*, velha instituição dos U.S.A., já admitida, inclusive, pela Ordem dos Advogados do Brasil, na I Conferência Nacional dos Advogados, realizada no Rio de Janeiro, de 4 a 11 de agosto de 1958.

e) do *Lobbying* dão notícia as reformas dos regimentos da Câmara e do Senado, nos quais, embora sem a referência a esse vocábulo, a atividade que ele expressa passa a ser lícita através da implantação do regime de “audiência pública”, a fim de que os projetos apresentados possam ser amplamente discutidos e bem avaliadas as suas finalidades imediatas e sua repercussão. A idéia de se instituir o sistema misto do *Lobbying* e de audiência, manifestada pelo Deputado PEREIRA LOPES, agora se concretiza, pois há sugestão de se instituir, entre nós, o *Lobby* que funciona nos U.S.A., sem oferecer o perigo das “pressões indébitas” sobre as iniciativas e deliberações do Legislativo; para isto, o *Projeto de Resolução nº 21/72*, do Senado Federal (autoria do Senador Franco Montoro), manda incluir, no seu Regimento Interno, dispositivo que assegura “aos órgãos sindicais das categorias profissionais ou econômicas e às autarquias controladoras do exercício profissional o direito de se manifestarem perante o Relator e por escrito sobre as proposições

do interesse da respectiva classe". (*Diário do Congresso Nacional*, Seção II, de 17-6-72, pág. 1.524). Da mesma forma o novo Regimento Interno da Câmara dos Deputados inscreve, no seu art. 52, o *Lobbyng*, condicionando-o, todavia, à *iniciativa* das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

18. Outras opiniões são merecedoras de registro, quando se quer avaliar o empenho sincero de reformulação do Poder Legislativo. Assim:

a) o ex-Senador JOSAPHAT MARINHO, em entrevista ao *Correio da Manhã*, de 19-6-60, manifestou-se francamente pela reformulação do Poder Legislativo, mas sugerindo que se aguardasse melhor época para as reformas. Disse S. Ex<sup>a</sup>: "Num mundo em transformação, todas as instituições vivem num processo contínuo de reforma. Mas é preciso distinguir entre transformação espontânea e transformação planejada, para que esta última só se efetive quando as instituições políticas tenham condição de fazê-la com autonomia e liberdade";

b) o eminente Senador, que foi MILTON CAMPOS, declarava ao *Jornal do Brasil*, de 23 de dezembro de 1970:

"... quando se fala em reforma do Poder Legislativo, o que se procura é mais o seu revigoramento, para que ele retome a posição que lhe compete no quadro das instituições. Há muita matéria que lhe cabia e que ele não precisa reivindicar para se fortalecer. Assim, o *monopólio da iniciativa na elaboração das Leis*. Verifica-se no mundo moderno que a vertigem dos nossos dias não permite mais, em nenhum país, a lenta elaboração das normas, como acontecia nos tempos repousados de outrora. Hoje tudo é acelerado, e, também, na área da legislação, verifica-se uma preocupação ou mesmo necessidade de técnicas para o aperfeiçoamento dos trabalhos. Isso não exclui a participação do Poder Legislativo, mas envolve a perda do monopólio da iniciativa legiferante que lhe era característico. De outro lado, outras atribuições lhe competem, que, se exercidas devidamente, determinarão o seu revigoramento."

19. O eminente Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — GOFFREDO DA SILVA TELLES JUNIOR, ofereceu, em data recente, estas sugestões para a reforma do Legislativo:

1 — Fixação da competência do Parlamento em rigorosa consonância com a natureza desse órgão.

A ele compete, essencialmente, defender os direitos do homem contra a prepotência do Poder Executivo, ser intérprete dos anseios populares junto ao Governo e exercer vigilância sobre o cumprimento das leis por parte dos órgãos oficiais.

2 — Atribuição das funções de elaborar as leis a um órgão legislativo, rigorosamente público, chamado Departamento Legislativo Nacional, que se comporia de um número reduzido de legisladores ou legistas, e de assessorias técnicas. Tais legisladores seriam diplomados por escola de alto nível universitário. Como a escola de diplomatas se chama Instituto Rio Branco, a dos legisladores poderia ser chamada Instituto Rui Barbosa.

3 — Entrega da iniciativa das leis às fontes naturais da lei, ou seja, aos grupos a que as mesmas dizem respeito, e ao Chefe do Governo. Cada categoria de atividades seria representada por uma instituição. Essas instituições, em nome dos grupos que representassem, é que teriam a iniciativa das leis que lhe dissessem respeito. (*O Globo*, de 14-9-70.)

20. A necessidade de reformas, tanto da estrutura dos Parlamentos, como no processo de legislar, fez objeto da tese de concurso com a qual o Prof. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO conquistou a Cadeira de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade Federal de São Paulo.

Nesse trabalho, a cuja leitura remetemos os que quiserem aprofundar-se na matéria, o Prof. Ferreira Filho, escreveu estas considerações que, por sua adequação ao tema que analisamos, vão, a seguir, reproduzidas:

“A necessidade de reformas, tanto na estrutura dos Parlamentos, como no processo de legislar, para que o Legislativo possa desempenhar suas tarefas à altura das exigências do Estado contemporâneo, tem sido universalmente sentida. As próprias Câmaras, numa autocrítica louvável, isso reconheceram e cuidaram de estudar as medidas apropriadas, temendo, talvez, que, a continuarem as coisas como estavam, as mudanças se fizessem contra elas, aniquilando o que restava de sua combatida influência nos negócios públicos.

Exemplo disso é o esforço do Congresso brasileiro que, em 1965, deu todo apoio a seminário promovido pela Universidade de Brasília, sobre a Reforma do Poder Legislativo (...). Os ensinamentos aí hauridos não foram desperdiçados, já que, em parte, ao menos, foram utilizados quando da discussão da Emenda nº 17 à Constituição de 1946, promulgada a 26 de novembro de 1965 e, depois, quando do debate sobre a nova Constituição.

O ponto capital de toda reforma do Legislativo pode ser resumido numa pergunta formulada pelo Prof. GRIFFITH: “Como pode um grupo de não-especialistas, eleitos como representantes do eleitorado, realmente funcionar numa época tecnológica e especializada?” (*Congress: its contemporary role*, pág. 53.) “Observa FINER (*The Theory and Practice of Modern Government* — pág. 445): na feitura de leis implica não só “o domínio do conhecimento de sua substância”, mas, também, a “capacidade de formular os resultados com um mínimo de precisão sem contradição com outras leis”. Há, assim, um aspecto técnico na redação das leis que escapa muita vez a tecnocratas desavisados ou levianos, mas que é fundamental para o êxito das medidas propugnadas.” (Prof. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO — “Do Processo Legislativo” — S. Paulo, 1968, págs. 110-111.)

21. A *Comissão de Juristas* que — por nomeação do Presidente NEREU RAMOS — preparou, em 1956, um anteprojeto de reforma constitucional, assim justificou a reforma que propôs do processo de elaboração legislativa:

“As modificações sugeridas pela *Comissão de Estudos da Reforma Constitucional*, no Capítulo — *Do Poder Legislativo*, tem por fim assegurar ao processo de elaboração das leis andamento mais consentâneo com a eficiência da ação do Congresso. Tudo indica que o prestígio do Congresso se reforçará na opinião pública, desde que sua tarefa legiferante se apresente em condições técnicas de atender a tempo e a hora as soluções legais reclamadas pelo Corpo Social.” (*apud*, “Diário do Congresso Nacional” — Seção I — de 30-8-72 — pág. 3.060.)

22. O que não resta dúvida é que desde esse trabalho dos Juristas incumbidos, em 1956, da reforma constitucional, até o trabalho realizado, em 1966, pela própria Câmara dos Deputados, sob a Presidência BILAC PINTO, muito se tem trabalhado para efetivar essa reforma.

23. Referência especial merece o mais recente estudo sobre “o esvaziamento do Poder Legislativo”, que foi realizado, sob a forma de “pesquisa”, pela Universidade de Brasília, no qual se buscou, segundo o orientador do trabalho, Professor GLÁUCIO DILLON SOARES, “a realidade brasileira, no particular”. (Notícia no “Jornal do Brasil”, de 23 de outubro de 1972.)

24. Encerramos este capítulo de nosso trabalho, anotando a informação divulgada pela imprensa, de que, no início do ano de 1971, a Câmara dos Deputados arquivou mais de 1.600 projetos de lei, sendo que a maioria (1.355) foi para o arquivo porque a legislatura mudou sem que chegasse a ser examinado o mérito dos projetos pelas Comissões Técnicas respectivas. (Do “Jornal do Brasil”, de 14-2-1971.)

25. Assim, enquanto não se efetiva substancial modificação no processo de elaboração legislativa, cuidando-se de melhor técnica na redação dos projetos, e maior celeridade no atendimento dos que aspiram a atualização e a reformulação do sistema legislativo, não é fora de vila e termo que se reconheça a conveniência da dilatação do poder legiferante do Presidente da República.

### TEMA 3: O PODER LEGIFERANTE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA: A INICIATIVA DAS LEIS, NO REGIME REPUBLICANO. A SANÇÃO DAS LEIS E O PODER DO VETO.

1. O poder de legislar, confiado, nas democracias, aos Parlamentos, nunca impediu que o Executivo participasse do processo de elaboração das leis, desde a *iniciativa*, até a *sanção* ou ao *veto*.

2. A não ser a Constituição de 1891 (que não incluiu entre os poderes do Presidente da República a iniciativa das leis, vide arts. 36/40, c/c o art. 48), todas as demais Constituições sempre incluíram, entre as atribuições do Presidente da República, a de propor ao Congresso

a feitura de leis, como se colhe do exame dos seguintes dispositivos constitucionais:

Constituição de 1934: arts. 41/49; Constituição de 1937: arts. 64/66; Constituição de 1946: arts. 67 a 72; Constituição de 1967: art. 54; Ato Institucional nº 1: arts. 3º, 4º e 5º; Ato Institucional nº 2: arts. 2º, nº II, e 4º; Emenda Constitucional nº 1/69: art. 51.

3. A Emenda Constitucional nº 1/1969, além da iniciativa das leis, que menciona nos seus arts. 56 e 57, faculta ao Presidente da República propor *emendas à Constituição*: art. 47, nº II, tal como já o permitia o art. 3º do Ato Institucional nº 1.

4. Mas a presença do Presidente da República no processo legislativo não se verifica, apenas, no que toca à iniciativa das leis, mas, também, no ato solene da sanção, da promulgação (art. 59, § 3º) ou do veto.

É o que dispõe o art. 43 da Emenda Constitucional nº 1:

“Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, *com a sanção do Presidente da República*, dispor sobre todas as matérias de competência da União.”

E mais:

5. Se o Presidente da República aquiescer com o projeto votado pelo Congresso, o sancionará. Se julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á, total ou parcialmente: art. 59, § 1º

6. Finalmente, nos casos de *veto*, comunicado este ao Presidente do Senado Federal, ele convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem. Se o projeto for aprovado pelo voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas, será enviado ao Presidente da República para *promulgação* (art. 59, § 3º, da Emenda nº 1/69).

#### TEMA 4: OS DECRETOS-LEIS NO REGIME DO ESTADO NOVO: A CARTA DE 1937 E SEUS ARTIGOS 13, 14 E 180.

1. Os decretos-leis que a Constituição de 1967 incluiu como processo legislativo (art. 49, nº V), e que a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve, não constituem, a bem dizer, uma novidade em nosso Direito Constitucional, pois, enquanto vigorou o Estado Novo, a sua legislação foi feita através de decretos-leis e decretos expedidos pelo Presidente da República. Força do disposto no art. 13 da Carta de 1937, o Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento, poderia, se o exigissem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre matérias de competência legislativa da União, com exceção de algumas matérias que o art. 13 enumerava. Mas essa mesma Carta, no art. 180, dispunha que:

“Enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional, o Presidente da República tinha o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União.”

E, porque o Parlamento jamais se reuniu na vigência do Estado Novo, em todo o período de sua duração foram baixados centenas de

decretos-leis, incluindo vários Códigos, que ainda hoje vigoram, e, até, normas de interesse pessoal, de efêmera duração.

2. Mas esses decretos-leis, força do disposto no art. 180 da Carta de 1937, não se assemelham, senão na denominação, aos decretos-leis da Constituição de 1967 e aos da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, estes tendo como suporte a urgência na expedição da norma de direito positivo ou o interesse público relevante a exigí-la (art. 55 da Emenda nº 1/69). Nem substituição *à lei*, como na Carta de 1937, nem amplitude de matérias, como se permitia no Estado Novo.

#### TEMA 5: A DELEGAÇÃO DE PODERES E AS LEIS DELEGADAS

(Constituição de 1967, arts. 55/57) (Emenda nº 1/69, arts. 52/54)

##### A) *A Delegação de Poderes: Vedação Constitucional (art. 36, § 2º, da Constituição de 1946).*

1. A Constituição Federal de 1946 vedava, de maneira terminante, a Delegação de Poderes, quando declarava, no § 2º do art. 36, ser "*vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições*": "*Delegata potestas, delegari non potest*".

2. Não obstante, o Poder Legislativo sempre encontrou meios e modos de contornar esse preceito, concedendo ao Executivo autorizações amplas para regular certos fenômenos econômicos de certas necessidades do serviço público, como aconteceu com as conhecidas "Instruções" que eram baixadas pela SUMOC e que passaram a ser pelo Banco Central da República. Da mesma forma acontece quando o Legislativo inscreve, nas leis, as chamadas *normas em branco*, cujo preenchimento cabe ao Executivo, como se verifica com as leis de defesa da economia popular, que transferem ao Executivo não só a conceituação do que sejam gêneros de primeira necessidade, como a fixação dos respectivos preços.

3. O Poder Executivo, por sua vez, ao usar da faculdade que a Constituição Federal lhe conferia, de expedir decretos para "fiel execução das leis" (art. 87, nº I), se excedia e, o que vimos, foi que, entre nós, os Regulamentos, notadamente em matéria tributária, inovaram, chegando, até mesmo, a criar penalidades onde a lei fora omissa ou não o autorizava.

4. É óbvio que esse *abuso de poder*, afrontando a Constituição, acarreta, para a norma legal que de tal abuso resulta, o vício de inconstitucionalidade a ser apreciado e julgado pelos Tribunais, sob invocação do prejudicado, ao pedir adequada proteção jurisdicional para os seus direitos e interesses, eventualmente atingidos pela norma inconstitucional.

5. Os Tribunais, vezes sem conta, têm declarado a inconstitucionalidade de decretos do Executivo, não só Federal, como Estadual e Municipal, pela ocorrência dessa violação da Carta Magna.

##### B) *Sugestões da Comissão extraparlamentar, que elaborou o projeto de reforma constitucional, no ano de 1956.*

6. Em março de 1956, o Ministro da Justiça, NEREU RAMOS, organizou uma Comissão de Juristas para elaborar sugestões para a Reforma Constitucional.

Essa Comissão, que era composta dos Professores F. C. DE SANTIAGO DANTAS, CARLOS MEDEIROS SILVA, ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA, FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA e HERMES LIMA, considerando a inelutável necessidade de imprimir novos rumos à elaboração das leis em nosso País, sugeriu:

- a) restrição ao direito dos representantes do povo de emendar projetos de iniciativa do Poder Executivo;
- b) prazo para votação desses projetos de lei;
- c) proibição de criação ou aumento de despesas, sem indicação da fonte de receita correspondente;
- d) delegação legislativa (<sup>2</sup>), excluídas as seguintes matérias: eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas d'água, ou ratificação de tratados;
- e) elaboração de projetos definitivos de lei, por Comissões Especiais criadas pela Câmara ou pelo Senado;
- f) aceleração dos trabalhos legislativos pelo encurtamento de prazos de revisão dos projetos adotados por uma das Câmaras, e do pronunciamento sobre as Emendas. (Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Reforma Constitucional, Vol. I, 1956, págs. 23/24, e, notadamente, a Justificação, às páginas 25/27.)

2. Favorável à Delegação Legislativa, SEABRA FAGUNDES assim se manifestou, na Conferência sobre as "Reformas Essenciais ao Aperfeiçoamento das Instituições Políticas Brasileiras" (Jornal do Comércio, Rio, 30 de outubro de 1955): "A ação do Poder Executivo na feitura das leis tem sido admitida por todos os povos. A delegação é mais comum sob o regime parlamentar, porém nada impede, porque tudo é uma questão de criação do legislador constituinte, que, convido à prática do regime presidencial, sob este seja ela admitida. No campo das instituições políticas o que vale primordialmente é a funcionalidade, é a eficiência, é a utilidade das fórmulas na sua transplantação à realidade ambiente, e não a harmonia das regras com modelos teóricos. Nós mesmos já utilizamos as delegações, repetidas vezes, sob a Carta Magna de 1891, que não as instituiu, mas também não as vedava em texto expresso.

RUI BARBOSA, que pessoalmente se opunha à delegação legislativa, reconhecia, no entanto, o inelutável da sua prática aqui e mesmo nos Estados Unidos, mediante o eufemismo dos regulamentos delegados. Neste País, autores antigos e modernos referem a existência de atos legislativos emanados do Poder Executivo. GOODNOW, no seu "Comparative Administrative Law", a eles se reporta. CAR. MORRISON, BERNSTEIN e SNYDER observam que, apesar das alternativas de reação e aquiescência da Suprema Corte, perdura o uso das delegações, sendo o "Lend-Lease Act", de 1941, o exemplo mais recente e significativo neste sentido.

O que se afigura "deslize intolerável", como o classificou o Sr. AFONSO ARINOS, em discurso na Câmara dos Deputados, é pretender delegação do Congresso ao Presidente da República, em face do teor atual do art. 36, parágrafo 2.º, da Constituição, onde há uma vedação peremptória e ineludível às transferências de competência entre os três poderes do Estado.

A delegação indiscriminada e plena não se justifica. É perigosa, podendo conduzir a um amesquinçamento do papel do órgão legiferante, como regulador do equilíbrio do regime. Desde, porém, que se limite o seu conteúdo (se for apenas para a complementação de lei de diretrizes gerais, já elaborada pelo Congresso), ou se delixe condicionado o trabalho do Executivo à ratificação, ou veto global pelo Parlamento, concilia as necessidades do processo de legislar com a preservação da autoridade do Poder Legislativo. Com esses limites só desandará em prática abusiva, se o Congresso mesmo quiser abdicar da sua relevante missão político-constitucional.

Aliás, há de ser bem aceitável, até para aqueles que, em princípio, se opõem às delegações, o reconhecimento constitucional da competência legislativa do Presidente da República, do que a prática viciosa, em que nos vimos arrastando há alguns anos, da regulação normativa de setores os mais importantes da vida nacional, como o do comércio exterior, no fluxo e refluxo da exportação e importação através de instruções de órgãos subalternos na hierarquia da administração pública."

C) *A Emenda Constitucional nº 4. Sua revogação em 1963 — Conseqüências.*

7. A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, instituiu, entre nós, o Sistema Parlamentar de Governo, declarando, no seu art. 1º, que o Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do Governo, assim como da administração federal.

8. Inscreveu, esse sistema, entre os postulados que haviam de fundar a sua ação, a Delegação de Poderes, ao declarar, no seu *artigo 22*:

“Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de Governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas Casas do Congresso Nacional pela maioria absoluta de seus Membros”,

estabelecendo no *parágrafo único*:

“A legislação delegada poderá ser admitida por lei votada na forma deste artigo”.

9. Não tardaram as propostas de leis delegadas, algumas da maior importância política, como a da reestruturação da lei do Mandado de Segurança (em moldes de anular esse proveitoso *writ*, protetor dos direitos subjetivos dos cidadãos) e ampla reforma tributária (conforme se colhe dos projetos publicados no *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 11 de agosto de 1962).

10. Tendo sido revogada, em 23/1/1963, a Emenda Parlamentarista, ficou riscada, do quadro das nossas instituições políticas, a delegação de poderes. Mas, as leis delegadas, promulgadas no período de vigência do Parlamentarismo, continuam a vigorar, até que outra lei as revogue, pois é esse o princípio inscrito no art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil.

11. Tanto a Constituição de 1967, como a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, incluíram, no processo legislativo, *as leis delegadas*.

A Constituição de 1967, no seu art. 49, nº IV, explicitado pelos artigos 55, 56 e 57.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, no seu art. 46, nº IV, assim explicitado pelos artigos 52, 53 e 54:

“*Art. 52* — As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, Comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas”.

“*Art. 53* — No caso de delegação à Comissão Especial, sobre a qual disporá o regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será remetido à sanção, salvo se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da Comissão, ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, requerer a sua votação pelo Plenário”.

“Art. 54 — A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício”.

12. As leis delegadas ainda não apareceram nos nossos repertórios de leis, certamente porque, com a faculdade que tem o Poder Executivo de expedir decretos-leis, esta forma de legislar *supra* àquela. E, de alguma forma, *a supera*.

**TEMA 6: OS DECRETOS-LEIS BAIXADOS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA “AD REFERENDUM” DO CONGRESSO NACIONAL, NO SISTEMA LEGISLATIVO DA CONSTITUIÇÃO DE 1967 E NO DA EMENDA Nº 1, DE 1969.**

1. Os decretos-leis na Constituição de 1967 haviam sido sugeridos, de começo, por forma muito mais ampla daquela que, afinal, foi inscrita no Anteprojeto Carlos Medeiros Silva e por ele apresentada ao Presidente Castello Branco. Basta confrontar os termos do art. 57 do Anteprojeto divulgado pelos jornais (“O Globo”, “Jornal do Brasil”, “O Estado de São Paulo”, de 7 de dezembro de 1966), com a publicação oficial do art. 57 do Anteprojeto oficial, para se verificar que, deste último, foi suprimida a expedição de decretos com força de lei sobre:

“III — a administração federal, do DF e dos Territórios, das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista”.

2. Do mesmo modo, se compararmos a redação do art. 57 do Anteprojeto oficial com a redação do art. 58 da Constituição de 1967, vamos verificar que o Congresso Nacional introduziu uma modificação da maior relevância e que dilargou os poderes do Presidente da República, no tocante à expedição de decretos-leis, eis que, onde o próprio Governo propunha que permitido fosse baixar decretos-leis em casos de *urgência e de interesse público relevante* o Congresso substituiu a conjuntura e pela alternativa ou, e assim, ao invés de dois pressupostos, conjugados e inarredáveis: a urgência e o interesse público relevante, o Presidente da República pode, hoje, escolher entre a *urgência* ou o *interesse público relevante* para baixar os decretos-leis sobre segurança nacional ou finanças públicas. <sup>(3)</sup>

*Os pressupostos necessários para que o Presidente da República, na vigência da Constituição de 1967, pudesse baixar decretos-leis:*

3. Ao contrário do que se estatuiu na Carta de 1937, o Presidente da República, na vigência da Constituição de 1967, podia baixar decretos-leis, *ainda quando em pleno funcionamento o Congresso Nacional*. Não

3. LEIS — Redação. O uso das conjunções “ou” e “e”. “Ou” é o tipo das conjunções disjuntivas, afirma NAPOLEÃO MENDES DE ALMEIDA, e transcrevendo CARNEIRO RIBEIRO escreve: “Há entre “e” e “ou” a seguinte diferença: a primeira estabelece ao mesmo tempo a junção de idéias e a junção material de palavras; a conjunção “ou”, muito pelo contrário, não é um elemento conetivo, senão porque estabelece materialmente a junção de uma proposição com outra, bem que as separe logicamente. Materialmente unem, mas formalmente desunem”. (“Gramática Metódica da Língua Portuguesa”, 4.ª ed., 447 — nota 6.)

Além disso, é próprio da disjuntiva ou alternativa excluir uma das circunstâncias ou, pelo menos, não lhes atribuir necessária conexão. (Apud, Parecer de CARLOS C. DE BARROS JÚNIOR, in Revista de Direito Administrativo, vol. 90 — pág. 453.)

N.B.: Aplicável aos decretos-leis, na Constituição de 1967.

se requeria o *recesso do Parlamento*. Ao contrário: pressupunha-se o Congresso em pleno funcionamento, a modo de poder *aprovar ou rejeitar o decreto-lei* do Executivo, dentro de *sessenta dias*, admitindo-se a aprovação tácita, se o Congresso, naquele prazo, não tiver dito *sim* ou *não*.

4. Mas o Presidente só poderia expedir decretos-leis, com força de lei, atendendo a dois únicos pressupostos:

a) *urgência na decretação da norma de direito positivo;*

*ou*

b) *interesse público relevante, observando-se, tanto num caso como noutro, que do decreto-lei expedido não poderá resultar aumento de despesa, ainda que indiretamente, a nosso ver.*

5. E, quanto às matérias que podem constituir objeto dos decretos-leis, a Constituição limitou-as a duas classes: I) Segurança Nacional; ou II) Finanças públicas (art. 58).

6. A Segurança Nacional a que alude o art. 58 da Constituição é a mesma a que se refere o art. 89, quando declara que por ela são responsáveis todas as pessoas naturais ou jurídicas, conceito amplo, que a lei ordinária definirá.

Melhor seria que a própria Constituição, para evitar o arbítrio, conceituasse o que se deve entender por *segurança nacional*. (4)

7. Quanto às *finanças públicas*, o conceito é amplo e compreende não só as normas gerais de direito financeiro (a que alude o art. 89, XVII, "c"), como todos os institutos que as leis e a doutrina admitem como integrantes das finanças do Estado.

Finanças Públicas, segundo a definição de ALIOMAR BALEEIRO (in "Uma Introdução à Ciência das Finanças"), é a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de outras pessoas de direito público, *assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental.*

8. Invocando esses pressupostos, e com fundamento no artigo 58 da Constituição de 1967, foram baixados, até 8 de fevereiro de 1968, 32 decretos-leis (do Decreto-Lei nº 319, de 27 de março de 1967, ao Decreto-Lei nº 351, de 8 de fevereiro de 1968), sobre as mais variadas matérias, incluindo-se, na maior parte deles, a vinculação à Segurança Nacional ou ao interesse público, como aconteceu com a modificação da Lei nº 3.325/67, que instituiu a DUPLICATA FISCAL. E, depois, a extinguiu.

4. Ao propósito da conceituação de "Segurança Nacional", o Deputado PAULO SARASATE, ao se discutir, no Congresso, o anteprojeto que se converteu na Constituição de 1967, apresentou a seguinte emenda (n.º 368), que o Plenário rejeitou:

"Art. ... — O Presidente da República, em casos de urgência e de interesse público relevante, poderá expedir decretos-leis sobre matérias referentes à segurança nacional, expressamente definidas em lei complementar."

**"JUSTIFICAÇÃO**

Parece dispensável atribuir ao Presidente da República a *faculdade de baixar decretos-leis sobre finanças públicas*, quando ao Poder Executivo são concedidos pelo projeto outros instrumentos que o capacitam a atingir com muita rapidez os objetivos collimados: as delegações de poder e os prazos fatais que beneficiam os projetos de sua iniciativa. "De outra parte, no que tange a matérias referentes à segurança nacional, parece aconselhável que elas sejam expressamente definidas em lei complementar. Com isso se evitará que, à sombra da amplitude do preceito, possam ser baixados decretos-leis sobre assuntos que, embora urgentes e de relevante interesse público, não se enquadrem no conceito restrito com que, no caso, deve ser encarada a *segurança nacional*."

9. Em um ano de vigência da Constituição de 1967 foram baixados trinta e dois decretos-leis que, conjugados à faculdade assegurada ao Presidente da República, de enviar ao Congresso Nacional projetos de lei para tramitação dentro de quarenta e cinco dias (como sucedeu com a alteração da lei de locação predial), dão bem idéia do aceleração do processo de elaboração legislativa que se iniciou com os Atos Institucionais nºs 1 e 2 e prossegue com os novos institutos adotados pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

10. Confrontando o art. 58 (e seus incisos) da Constituição de 1967 com o art. 55 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (que disciplina a expedição de decretos-leis pelo Presidente da República), verifica-se ter sido mantida a sua competência para expedir decretos-leis sobre a segurança nacional e finanças públicas, ampliando-se, quanto a estas, a de expedir decretos-leis sobre “normas de direito financeiro”: artigo 55, inciso II.

Acrescentou-se mais uma matéria sobre a qual o Presidente da República poderá baixar decretos-leis:

“a criação de cargos públicos e a fixação de vencimentos”.

11. Os decretos-leis baixados pelo Presidente da República, uma vez publicado o texto, têm vigência imediata, o que importa na sua *obrigatoriedade*, eis que esse é o efeito da publicação de qualquer lei.

12. Entendemos que o decreto-lei tem vida precária, entendido o vocábulo *precário* não no sentido de pouco durável (pois se aprovado pelo Congresso o texto será definitivo: art. 55, § 1º), mas o de que não se mostra efetivo, antes, é feito em caráter transitório, de *instabilidade* e *revogabilidade* que o acompanham desde o início, vale dizer, que só se torna definitivo se e quando aprovado pelo Congresso Nacional.

13. O decreto-lei pode ser rejeitado pelo Congresso Nacional. Já o foram alguns dos decretos-leis emitidos no decorrer do ano de 1967, como sucedeu com o Decreto-Lei nº 335, de 18-10-1967 (que alterou o Decreto-Lei nº 208, de 27-2-1967), que regulamentou a cobrança do I.C.M. sobre os derivados do petróleo e redistribuiu o Fundo Rodoviário Nacional (rejeitado, conforme consta da Resolução nº 60/68, da Câmara dos Deputados: *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 5-4-1968); o Decreto-Lei nº 346, de 28-12-1967, que dispunha sobre a utilização facultativa dos serviços de despachantes aduaneiros (rejeitado: *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 5-4-68); o Decreto-Lei nº 347, de 29-12-1967, que dispunha sobre a entrega das parcelas pertencentes aos Municípios, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (rejeitado, conforme publicação do *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 5-4-68).

14. A rejeição do decreto-lei pelo Congresso Nacional importa na supressão do texto da *Coleção das Leis em vigor*. Mas, daí não se segue que se possa considerar “como se a lei nunca tivesse existido”. Existiu. Criou direitos e obrigações. Quanto aos direitos, se houve apenas expectativa de direitos, não surgirão maiores problemas. Mas, com relação aos *direitos adquiridos*, que a Constituição Federal garante aos bra-

sleiros e estrangeiros residentes no país, não admitindo a sua violação (art. 153, *caput*, e art. 153, § 3º), é óbvio que terão que ser respeitados. (5) A rejeição do decreto-lei, embora não seja o mesmo que revogação da lei sob alguns aspectos — ao rejeitar o que vigiu, *revoga*. Inúmeras são as questões que os decretos-leis, por sua vigência precária, poderão suscitar, como entre outras, estas duas que apenas afloramos, como desafio aos estudiosos:

1ª) O decreto-lei baixado pelo Presidente da República pode *revogar a lei* elaborada pelo Congresso Nacional? E se pode, a rejeição do decreto-lei, dentro do prazo fatal dos quarenta e cinco dias, restaura a lei anterior ou lhe dá o efeito repristinatório, a que alude o § 3º do art. 2º da nossa Lei de Introdução ao Código Civil?

2ª) Se o Congresso aprova decreto-lei, cujo teor não se enquadra na autorização constitucional, convalidaria a nulidade que lhe é intrínseca?

PONTES DE MIRANDA já se manifestou sobre a questão, declarando, nos seus breves comentários ao art. 59 da Constituição de 1967: "Se a matéria não é de Segurança Nacional, ou de finanças públicas, nula é a aprovação, como nulo é o decreto-lei". ("Com. à Constituição de 1967", Vol. 3, pág. 157).

15. Pode suceder que o decreto-lei, submetido ao Congresso Nacional, venha a ser por ele aprovado, expressamente, dentro do prazo fatal estabelecido no § 1º do art. 55, como poderá resultar a aprovação tácita, por omissão do Congresso. Mas, também poderá ser rejeitado. Destarte, ao legislar por meio de decretos-leis, o Poder Executivo não é incontrolável, nem arbitrário, eis que as *matérias* sobre as quais poderão ser baixados decretos-leis estão enumeradas, *taxativamente*, no art. 55 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Da mesma forma, no exercício dessa atribuição constitucional, o Chefe do Governo não se transmuda em ditador, *pois é o Congresso Nacional* que dá a última palavra sobre os decretos-leis, aprovando-os ou rejeitando-os. (Constituição Federal — Emenda nº 1, de 1969, art. 55, § 1º).

Por outro lado,

16. A aprovação tácita ou expressa não dá ao decreto-lei validade absoluta, de modo a torná-lo *imune de apreciação pelo Poder Judiciário*, eis que, segundo o disposto no art. 153, § 4º, da Constituição, nenhuma lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

E, se o Poder Judiciário pode apreciar a lei, e pô-la em confronto com a Constituição Federal (art. 119 — III, "a"), desse confronto poderá resultar a decretação de inconstitucionalidade do decreto-lei, ex-

5. O art. 55, § 2º, da Emenda Constitucional nº 1, declara: "A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência".

pedido pelo Poder Executivo, ratificado pelo Poder Legislativo, mas reprovado pelo Poder Judiciário. (6)

**TEMA 7: AS DECISÕES NORMATIVAS E O PODER DE LEGISLAR DO MINISTRO DA FAZENDA SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA:**

1. Clama a Oposição contra “o esvaziamento do Congresso”, levando-o à conta da hipertrofia do Executivo, pelo seu poder legiferante.

Entendemos que muito mais sério do que esse Poder do Chefe do Governo (de baixar decretos-leis que são submetidos à aprovação ou rejeição do Congresso), é o poder que usufrui o Ministro da Fazenda, de baixar “*decisões normativas*”, com a mesma força obrigatória das leis tributárias” (Código Tributário Nacional — Lei nº 5.172, de 25-10-1966, arts. 96 e 100, nºs I e II).

2. Da mesma forma, o Ministro da Fazenda, sem nenhuma ofensa ao comando genérico do art. 153, § 29, da Constituição Federal, poderá alterar, no decorrer do exercício financeiro, e *independente de lei votada pelo Congresso Nacional*, as alíquotas da tarifa alfandegária; do imposto sobre produtos industrializados e nos demais casos previstos na Constituição Federal: art. 153, § 29, parte final.

3. Além da alteração da alíquota desses impostos, o Poder Executivo pode, nas condições e limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou bases de cálculo do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros e sobre operações relativas a títulos e valores imobiliários, para ajustá-lo aos objetivos da política monetária: Código Tributário Nacional — art. 65.

4. Da mesma forma, não é despicienda a competência do Conselho Monetário, por intermédio do Banco Central do Brasil, baixar *Resoluções* com força de lei: Lei nº 4.595, de 1964, arts. 4º e 5º.

A Lei do Mercado de Capitais como que funciona sob o impulso dessas Resoluções, cada vez mais numerosas, a regular tudo que está para ser disciplinado na Lei de Mercado de Capitais.

5. E, por que, no Congresso, ninguém reclama contra essas Resoluções? Não será porque se reconhece serem elas necessárias para impulsionar o desenvolvimento econômico do País, que não mais poderá ficar à mercê da demora, pelo Congresso Nacional, da aprovação de

6. OS DECRETOS-LEIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1967 (Decisão do STF) — O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar, em Sessão de 23 de agosto de 1967, o Recurso Extraordinário n.º 62.731, da Guanabara, em que se levantou a questão da inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 322, de 7 de abril de 1967 (que modificou a lei de locação predial), decidiu pela inconstitucionalidade do art. 5.º daquele decreto-lei, em Acórdão que traz a seguinte ementa e de que foi Relator o Ministro ALIOMAR BALEIRO:

“1 — A apreciação dos casos de “urgência” ou de “interesse público relevante”, a que se refere o art. 58 da Constituição de 1967, assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízes de oportunidade ou de valor, do Presidente da República, ressalvada apreciação contrária, e também, discricionária, do Congresso.

2 — Mas, o conceito de “segurança nacional” não é indefinido e vago, nem aberto àquele discricionarismo do Presidente ou do Congresso. “Segurança Nacional” envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do País, suas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças externas ou internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto.

3 — Repugna à Constituição que, nesse conceito de “segurança nacional”, seja incluído assunto múdo de Direito Privado, que apenas joga com interesses também múdos e privados de particulares, como a purgação da mora nas locações contratadas com negociantes como locatários.”

medidas urgentes, como acentua o ex-Ministro *L. G. NASCIMENTO SILVA*, ao propósito da rapidez com que o Governo da República alterou, em 1969, o funcionamento da PETROBRÁS: ("Jornal do Brasil", de 25 de julho de 1969).

#### TEMA 8: A JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE DO S. T. F. :

1. E, quando tanto se fala na usurpação dos poderes de legislar do Congresso Nacional, não pode ficar sem uma referência o fato, contra o qual não reclamam os Congressistas, que é o das *Súmulas da Jurisprudência do S.T.F.*, que fixam, de modo inarredável, as condições de interposição do recurso extraordinário previsto no art. 119, nº III, da Constituição Federal (Emenda nº 1).

Da mesma forma, a Emenda ao Regimento Interno do S.T.F. (hoje art. 308), através da qual o S.T.F. preencheu a norma em branco da Emenda Constitucional nº 1, e fixou o critério de alçada (artigo 308, nº IV) para a interposição do Recurso Extraordinário.

E, acaso, não será fazer do Juiz — *Legislador* — ao assegurar-lhe tal prerrogativa o *art. 114* do Código de Processo Civil, ao declarar "quando autorizado a decidir por equidade, o Juiz aplicará a norma que estabelecerá se fosse legislador" E não será permitir ao Juiz que se afaste da letra da lei, criando, ele próprio, a norma aplicável ao fato, quando a Lei de Introdução lhe confere o poder de, na aplicação da lei, atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum? Por esse dispositivo resulta, fora de dúvida, como faz notar *ALÍPIO SILVEIRA*, in "O Fator Político-Social na Interpretação das Leis", que "se a letra da lei colidir com os fins sociais a que ela se destina ou com as exigências do bem comum que ela visa satisfazer, o intérprete poderá afastar-se da letra da lei". (Ob. cit., pág. 41).

E não será, também, interferência no processo legislativo, a de mandar riscar do corpo de leis a lei inconstitucional, autorizando o litigante que invocou a inconstitucionalidade, a deixar de observar tal ou qual lei, ou tal ou qual dispositivo de lei?

#### CONCLUSÃO

A divisão dos poderes, tal como a imaginou MONTESQUIEU, é coisa do passado: a realidade de cada País exige a harmonização dos poderes, visando o bem comum. Não há mais nem por que pugnar pela separação, quando, no Estado Moderno, todos os Poderes devem contribuir para o desenvolvimento econômico, para a paz social e para o bem-estar de todos os cidadãos.

#### BIBLIOGRAFIA

- PONTES DE MIRANDA — "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", Vol. II.  
 Prof. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO — Do Processo Legislativo — Tese — S. Paulo, 1963.  
 Prof. JOSE AFONSO DA SILVA — Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional — Tese de Concurso — S. Paulo, 1964.  
 C. KEMP ALLEN — Law in the Making — 7.ª ed. — Oxford, 1966.  
 "REFORMA DO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL" — publicado pela Câmara dos Deputados — Brasília, 1966.  
 FINER — "The Theory and Practice of Modern Government" — London, 1956.  
 ESTUDO sobre o funcionamento dos Parlamentos da Grã-Bretanha, República Federal Alemã, França, Itália, U.S.A., México e Peru, elaborado pelo Senador MILTON CAMPOS e Deputado NELSON CARNEIRO, in "Diário do Congresso Nacional", Seção II, de 3 de fevereiro de 1967.  
 ESTUDOS CONSTITUCIONAIS — PODER LEGISLATIVO: Mesa Redonda — Fundação Getúlio Vargas — Ano 1956.  
 FINLEY & SANDERSON — "The American Executive & Executive Methods", N. York, 1906 — pág. 72 (... da participação do Presidente na responsabilidade legislativa).