

# A delegação legislativa no direito constitucional comparado \*

JOSE DE MESQUITA LARA

SUMÁRIO: I — *Os Estados Gerais medievais e sua transformação em órgãos legislativos*. I.a — Inglaterra. I.b — França. II — *O declínio dos Parla-mentos*. II.a — França. II.b — Inglaterra. II.c — Estados Unidos da América. II.d — Brasil. III — *A delegação Legislativa*. IV — *A Prática da delegação legislativa*. IV.a — A delegação externa independente de ato parlamentar — Itália. IV.b — Alemanha Ocidental. IV.c — França. IV.d — Brasil. V — *A delegação externa dependente de ato do Parlamento* — Itália. V.a — Alemanha. V.b — França. V.c — Brasil. VI — *Delegação "interna corporis"* — Itália. VI.a — Alemanha e França. VI.b — Brasil. VII — *Conclusão*.

## A DELEGAÇÃO LEGISLATIVA

I — *Os Estados Gerais medievais e sua transformação em órgãos legislativos*.

I.a — *Inglaterra*

Històricamente, o Estado que precede ao dotado de assem- bléias com poderes legislativos é o estado monárquico, em que, num só órgão — o monarca —, estavam concentradas as

---

\* Trata-se de um trabalho apresentado no Seminário de *Processo Legislativo Comparado*, da disciplina de Direito Constitucional Comparado do Curso de Dourado, realizado no semestre letivo de 1967, sob a organização e supervisão do Professor Raul Machado Horta.

funções legislativas, administrativas e, em última instância, as judiciais.

Na Inglaterra, os Tudors — linhagem de Henrique VII, Henrique VIII e de Elizabeth I, entre outros soberanos — foram, por razões que não vêm ao caso, governos fortes.

Observa com acêrto ANDRÉ MAUROIS (História da Inglaterra, Irmãos Pongetti Editôres, 1959, p. 242):

“Os reis Tudors tinham sido deuses nacionais. Para lhes agradarem, várias vêzes os seus povos, o seu clero e até os seus bispos tinham mudado de religião. A uma palavra dêles, as cabeças dos senhores e dos ministros tinham-se inclinado sem resistência para o cepo. Às suas vontades os Paramentos haviam por vêzes oposto humildes representações, por vêzes murmúrios, jamais uma recusa”.

Como é fato histórico cediço, não tinha o Parlamento inglês, até os meados do século XVII, já sob a dinastia dos Stuarts, o poder de editar leis. Só apresentava petições ao rei, sugerindo ou solicitando qualquer providência. Tal assembléia era, até então, quase que um órgão de simples aconselhamento real, sem poder opinativo vinculatório. Tinha, contudo, desde a Magna Charta (1215), a grande prerrogativa de aprovar os impostos a serem cobrados do povo em geral, mas sem o poder de fiscalizar o seu destino.

Quanto ao mais, constituía o Parlamento uma Assembléia de discursos, através da qual o monarca mantinha-se informado acêrca do pensamento de ponderáveis classes do povo britânico.

O Rei governava por direito divino e era escolhido pela Divina Providência. Êle era inviolável e constituía dogma de doutrina política sua infabilidade, consubstanciada na parêmia *the King can do no wrong*.

A frase final de Carlos I, diante do seu carrasco, é bem significativa do pensamento da realeza de então: “A liberdade do povo consiste em ter o govêrno e não em participar do govêrno, que lhe não cabe”.

Sòmente no século XVII é que tal situação muda, com aquilo que os historiadores chamam de vitória do Parlamento. Depois de quase cem anos de lutas incruentas, de marchas e contra-marchas, de fastígio e de humilhações, pôde o Parlamento se afirmar como Poder Legislativo.

Por devassidão, corrupção, gastos excessivos, obstinação, imprudência, desrespeito à tradição e às liberdades, lançamento irregular de tributos, fervor religioso ou por outras razões, foram, afinal, vencidos os reis ingleses.

Isso depois do enforcamento de Carlos I, do exílio de Carlos II e de Jaime II e guerras civis que custaram a vida de muitos cidadãos.

Afinal, em 1688, com Jaime II alijado do trono e exilado, passam a governar, praticamente a convite do Parlamento e dentro de suas condições, Guilherme de Orange e a Princesa Mary que, em 1689 prometem obedecer ao famoso "Bill of Rights".

Se em 1628 o Parlamento conseguia franquias à custa de pedidos ao Rei, do que é exemplo a *Petition of Rights*, já em 1689 êle unilateralmente edita, "bills" para a assecuração dessas franquias, e obriga o Rei a jurar-lhes obediência.

Além do mais, são dessa época também os primeiros "Acts" relativos a eleições parlamentares, à convocação e dissolução do Parlamento, etc. Finalmente em 1701 o Parlamento promulga o *Act of Settlement* em que regula a própria sucessão ao trono, com a proibição aos católicos de ocuparem, ainda que mais próximos na linha de sucessão.

Já agora vemos *rex sub legis, quia lex facit regem*, ao invés do então reinante princípio do *rex supra legem, quia rex facit legem*.

A partir de 1714, já sob o reinado da casa de Hanover, por condições históricas bastante divulgadas tais como desconhecimento da língua inglesa por parte de Jorge I, a indiferença dos assuntos governamentais por Jorge II, e a preocupação de ambos pelo Principado de Hannover, sito na Alemanha, mais ainda se consolidou o Parlamento e, ultrapassando as funções legislativas, iniciou-se na prática do govêrno parla-

mentar, do que resultou, pouco a pouco, o próprio Poder Executivo efetivo tornar-se um seu prolongamento.

Quando Jorge III, nascido na Inglaterra, quis, em 1760, reagir, já era tarde e houve resistência do povo e do Parlamento às suas pretensões. Como diz André Maurois, depois de Jorge I e Jorge II ninguém mais podia levar a sério o direito divino dos reis. E a Inglaterra, com sua grande fortuna política, viu Jorge III, a partir de 1788, ter freqüentes crises de loucura, o que mais fortalecia o Ministério e a forma parlamentar de governo e a indiscutibilidade de o Parlamento elaborar as leis e governar através do Gabinete.

### I. b — França

Em França, mais que na Inglaterra, campeou o absolutismo, desde a consolidação da supremacia do Rei sôbre os demais Príncipes e nobres e o surgimento do Estado-nacional até a Revolução Francêsa.

*O L'état c'est moi* de Luís XVI, o *nous ne tenons notre couronne que de Dieu*, de Luís XV ou *le roi n'est comptable que devant Dieu de l'exercice du pouvoir suprême* de Luís XVI dão-nos bem a dimensão do exclusivismo real na gestão dos assuntos estatais.

Os Estados Gerais francêses nem por farsa ou arremêdo foram convocados por 175 anos, ou seja, de 1614, sob Luís XII, (regente sua mãe Maria de Medicis) até 1788, já sob o reinado de Luís XVI.

Nada se opunha à prerrogativa real de legislar, salvo o Parlamento de Paris, que se recusava ao registro dos editos reais, devolvendo-os ao Rei através das *remontrances*, assim mesmo já nas ante-vésperas da Revolução.

Embora fôsse grande a insatisfação quando da convocação dos Estados Gerais por Luís XVI — dos nobres e do clero contra o Rei do povo contra todos — estava S. Magestade longe de supor os resultados extremos de seu ato.

Com efeito, eleitos os representantes dos três Estados, a saber, 300 da nobreza, 300 do clero e 600 do terceiro estado,

apresentaram-se êles em maio de 1789, com seus "*cahiers de remontrances, plaintes et doléances*", suas opiniões e sugestões, tal como fôra pedido no edital de sua convocação.

Desde logo surgiu a questão de se saber se a votação seria em conjunto ou separadamente, por estado.

Depois de marchas e contra-marchas e de escaramuças, em meio de intensa agitação popular, reuniram-se, afinal, em conjunto, os três estados, não mais como simples ordens medievais mas como uma assembléia nacional, isto é, assembléia de representação de todo o povo e não somente de classes (27/6/1789), aceitando a idéia anterior do 3º Estado, quando do juramento do campo da Pela (20/6/1789), de se elaborar uma constituição para o Reino.

A seguir os fatos se desenrolaram celeremente.

A 14/7 a Bastilha é tomada. Vinte e seis do mesmo mês é a data da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. A 4 de agosto, numa só sessão da Assembléia, a nobreza e o clero, por temor ou entusiasmo revolucionário, aceitou a extinção de suas prerrogativas, imunidades, isenções e privilégios; dá-se por encerrada a servidão da gleba e se permite o resgate das terras por parte de seus foreiros, com o que praticamente finda o feudalismo em França.

A seguir, são editados vários atos legislativos provisórios sobre assuntos de capital importância para o Estado francês, tal como a organização dos poderes, o sistema eleitoral, a escolha dos Ministros, a organização do poder judiciário, o poder de veto do rei e outros.

Finalmente a 3 de setembro de 1791 é promulgada a primeira constituição de França, nos moldes contemporâneos, elaborada pela Assembléia Nacional, na qual se consagrou em letra de fôrma a separação de poderes, com a atribuição da função legislativa a uma assembléia eleita pelo povo-eleitor.

O Rei, que embora formalmente permanece como o executivo supremo, chefe da administração, do exército e da marinha, no que concerne ao processo legislativo vê-se sem o poder de iniciativa e até sem poder regulamentar. Nem a sanção de leis lhe era confiada. E seu direito de veto era relativo,

já que a proposição legislativa objeto de veto suspensivo transformava-se obrigatoriamente em lei se reapresentada, nos mesmos termos, por duas outras legislaturas.

## II — *O declínio dos Parlamentos*

Depois de haver triunfado na Inglaterra, o Parlamento, triunfava, afinal, em França. Dialéticamente, à tese do monopólio da função legislativa pelo Rei contrapunha-se a antítese da transferência da mesma para as assembleias de representação.

Vitorioso estava o princípio da separação dos poderes e da soberania nacional, exercida pelos representantes do povo. Durante muito tempo viveu o dogma da superioridade do Parlamento e do monopólio da função legislativa pelas assembleias de representação popular.

Era a pedra de toque de vários edifícios constitucionais e fórmula mágica da ciência política de então.

Com o correr do tempo, consolidamos certas conquistas da burguesia, assegurados a todos certos direitos e certas garantias, enfraquecidos os Reis, ou mesmo substituídos, o dogma da separação dos poderes e do primado das assembleias foi, de fato ou de direito, perdendo sua força originária de princípio político absoluto e incontrastável.

### II.a — *França*

Assim, na própria França, menos de um século após as lutas revolucionárias, e não obstante a Lei Constitucional de 25/2/1875 não prever a delegação legislativa e dispor que o poder legislativo estava investido nos órgãos legislativos, durante a guerra de 1914/1918, fundado nas “lois d’habilitation” ou nas “lois de pleins pouvoirs”, o Executivo emitia sistematicamente decretos-leis e, outras vezes, sem base em qualquer ato autorizativo do Parlamento, os editava, em nome da urgência e da necessidade, numa prática que continuou mesmo após a guerra e teve vida até a instituição do Governo de Vichy.

Embora surgissem explicações cerebrinas e sutis para justificar a delegação de poderes, como a teoria da *délégation*, isto é, da degradação da matéria legislativa, que passava de objeto de lei para objeto de simples regulamento, ou da existência de um campo natural de poder regulamentar, a verdade é que não obstante texto claro, proibindo-a, praticou-se a delegação.

E o mesmo aconteceu na 4ª República, com a Constituição de 1946, que no seu artigo dispôs inequivocamente que "*L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit*".

Malgrado tal disposição, criou-se a técnica de "lei-cadre" ou "lei de príncipe" que Enzo Cheli assim explica, na Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, ano IX, nº 3, julho-setembro de 1959, p. 475:

"O Parlamento vota uma lei formulada em termos gerais, que se limitam a delinear os princípios fundamentais de um regime normativo; com esta lei autoriza-se o Governo a apresentar perante o Parlamento, dentro de um termo estabelecido, projetos de decreto para atuação dos princípios postos na própria lei, modificando, se necessário, leis precedentes; os decretos emanados do Governo devem ser examinados e aprovados pelo Parlamento dentro de um certo prazo e, se dentro dêste, o Parlamento não o modifica ou não o rejeita, êle entra automaticamente em vigor".

(Revista citada, p. 475/476).

## II. b — Inglaterra

Na Inglaterra, embora sua Constituição seja flexível e o Parlamento conserve firme suas funções legislativas tão duramente conquistadas, a questão da delegação de poderes foi e é objeto de preocupações de publicista e de estudiosos da ciência política.

Registram os autores que a partir de 1890 o volume de leis delegadas supera o de leis votadas pelo Parlamento. Segundo o *Select Committee Report on Delegated Legislation*, p. 7, em 1920 e as leis do Parlamento (Statutes) montaram a 82, ao passo que de leis delegadas atinge 900; em 1952, 64 leis do Parlamento formam um volume de 1427 páginas e 1029 atos de delegação formam três volumes, num total de 3980 páginas.

Em 1929 o Lord Chief Justice Sir Gordon Hewert chamou de *new despotism* e denunciou a perigosa expansão do Governo, a usurpar as funções do Parlamento e do próprio Poder Judiciário. Outros falaram das trações britânicas. Outros da Constituição da Inglaterra ( V. trabalho citado de Enzo Cheli, página 486) .

Mas a verdade é que a delegação se institucionalizou e constitui prática normal de funcionamento do governo britânico.

### II.3 — *Estados Unidos da América*

Nos regimes parlamentares, como é o inglês e o Francês, a questão da delegação legislativa, ainda que sem ser *de jure*, é menos chocante que em outros países de mais rígida separação de poderes, já que os órgãos executivos, naqueles regimes, quando não constituem uma *longa manus* do Parlamento, dêste então menos distanciados funcionalmente.

A questão é diferente nos estados de ortodoxa separação de poderes.

Assim, nos Estados Unidos, embora a Constituição dispoña enfaticamente na Seção 1, do artigo I que "*All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of The United States, wich shall consist of a Senate and House of Representatives*", e tenha sido ali, que, pioneiramente, se adotou a separação de poderes como norma constitucional escrita, a delegação de poderes foi ratificada inúmeras vèzes, a ponto de autôres contemporâneos de gabarito escreverem:

"May Congress delegate powers to agencies of the executive branch? The answer here is an emphatic

yes!" (Harold Zink, Howard R. Penniman and Guy B. Hathorns *in* American Government and Politics, página 187.

Edward S. Corwin, em "The Constitution of The United States of America" (1953), p. 74 diz que duas teorias norteiam o problema da delegação de poderes, ambas enunciadas durante a presidência de Marshall na Suprema Corte:

"First in importance is the theory that another department may be empowered to fill up the details of a statute. (Wayman v. Southard, 10 Whet. 1 (1825). The second is that Congress may legislate contingently, leaving to others the task of ascertaining the facts which bring its declared policy into operations". (The Brig Aurora, 7 Cr. 382 (1813))".

Se na primeira hipótese, do "fill up the details", estamos na presença do poder regulamentar do Executivo, assim mesmo discutível, face aos termos da Constituição americana, na segunda hipótese já se apresenta mais nítida a delegação, permitindo que órgãos executivos "apurem, determinem" os fatos que põe em operação os termos genéricos da lei.

E com base nessas decisões, inúmeras leis delegaram poderes a agências governamentais para fixar padrões mínimos de qualidade de inúmeras mercadorias; para regulamentar o uso de reservas florestais, tabelar preços de produtos alimentícios, de aluguel de casa, regular salários na produção e distribuição de carvão, estabelecer tarifas alfandegárias, etc.

E ainda foram criadas diversas repartições, dotadas de amplos poderes regulamentares e quase-judiciais como a Interstate Commerce Commission, The Federal Reserve Board, The Federal Radio Commission, etc.

#### II.d — *Brasil*

No Brasil, segundo eminentes Autores, campeou a delegação de atribuições, desde o Império.

Diz Victor Leal em "Problemas de Direito Público" (1960), p. 92, que

"No Império e na Primeira República, foi assunto de árduas controvérsias (a delegação), mas a nossa prática política aceitou e tolerou o uso das delegações legislativas".

Araújo Castro, *in* Manual da Constituição Brasileira" (1918), diz a pág. 104:

"Como quer que seja, em nenhum outro país se terá talvez mais abusado da delegação de poderes do que entre nós. Semelhante prática era já freqüente no Império, merecendo formal condenação de Pimenta Bueno. Na República, as mais importantes reformas têm sido feitas pelo Executivo, em virtude de autorização legislativa".

Não expressamente proibida na Constituição Imperial e na 1ª Constituição Republicana, a delegação foi terminantemente vedada pelos constituintes de 1934 (art. 3º, § 1º). Pela Carta de 10 de novembro de 1937 foi ela expressamente autorizada: em algumas matérias independentemente de ato do Congresso e em outras por delegação expressa dêste (arts. 12 e 13).

A Constituição de 18/9/1946 vedou expressamente a delegação, em seu art. 36, § 2º, *verbis*:

"É vedado a qualquer dos Podêres delegar atribuições".

Deve ser registrada também a delegação instituída pelo *Ato Adicional*, de 2 de setembro de 1961 (art. 22, § único) e regulamentada na chamada Lei Complementar ao Ato Adicional, de 17/7/62, art. 28 e segs), de curta duração na história constitucional brasileira, já que se findou a 6/1/1963, juntamente com o sistema parlamentar de governo instituído pela Emenda Constitucional nº 4 (Ato Adicional, de 2/9/1961).

Mas, com vistas à Constituição de 1946, não obstante sua proibição, é fato notório a delegação de atribuições durante sua vigência, mesmo antes de abril de 1964, sobretudo em matéria de direito público.

Órgãos como a antiga S.U.M.O.C., o Conselho de Política Aduaneira, o Conselho Nacional de Petróleo e inúmeros outros eram e são dotados de intenso poder normativo e sempre usaram êsse poder, desafiadoramente, sem perturbações.

No que concerne às autarquias, estas têm enorme autonomia.

Não dizemos simplesmente em matéria de organização, criação de cargos, ou orçamentária ou de funcionamento, mas no poder normativo, que muitas têm, principalmente as autarquias econômicas, como o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto Nacional do Sal e as autarquias profissionais, como a Ordem dos Advogados, Ordem dos Médicos, etc. Em matéria de direito do trabalho, o poder normativo do Ministro do Trabalho e Previdência Social é imenso e suas Portarias constituem matéria de obrigatório conhecimento pelas emprêsas e profissionais e seu conjunto supera os próprios textos legais. Graus de insalubridade, regulamentação do trabalho com inflamáveis, a organização sindical, a regulamentação da aprendizagem, a segurança do trabalho, a tarifação de indenização por acidente do trabalho, tudo isso e muito mais esteia-se em atos emanados do Ministério do Trabalho.

No setor do direito fiscal é imensa a delegação de poderes, inclusive no aspecto mais importante da fixação de alíquotas, de que está investido o Poder Executivo, com relação ao impôsto de importação e consumo.

Pode-se afirmar, tranqüilamente, que se realizou a profecia de Caio Tácito (A delegação de poderes, in Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, vol. 15, p. 159) de que "adotando a fórmula rígida da proibição total de delegar atribuições, a atual Constituição (1946) nasceu para ser reformada ou violada".

III — *A delegação Legislativa*

Como se vê, o fenômeno da delegação é universal e *de facto* ou *de jure* êle se manifesta. Como decretos-leis, como ordenanças de necessidade, a título de uso do poder regulamentar ou ditados em nome da segurança pública ou mesmo sem qualquer justificativa, a delegação legislativa surge.

E isso tem levado vários países a soluções políticas realistas, com a permissão expressa e inequívoca em suas constituições, em casos pré-determinados, da delegação de poderes por parte das assembléias de representação popular aos órgãos executivos.

Se à tese do monopólio legislativo pelos reis sucedeu-se a antítese dêsse monopólio, com a prevalência das assembléias de representação popular, modernamente estamos numa fase de síntese, em que ambos os órgãos estatais desempenham tarefas legislativas.

O temor dos corpos legislativos a excessos por parte dos órgãos executivos em sua função legiferante e a embriaguez do monopólio da função legislativa por parte dos organismos de representação popular são coisas do passado.

Sem exageros, sem excessos e sem temores estamos em plena fase da delegação legislativa, que surge como técnica de govêrno moderno, adotada em vários países, dentre os quais se sobressaem Alemanha Ocidental, Itália, França e Brasil.

Esta técnica é apenas uma fase da evolução que se vem operando, de fato ou de direito, no refôrço dos órgãos executivos.

ENZO CHELI, em seu trabalho já citado, pág. 464, salienta que esta evolução se materializa através do aquinhoamento ao Govêrno de instrumentos de intervenção no processo de formação das leis (iniciativa legislativa governamental, questões de confiança parlamentar em projetos de leis ordinárias, contrôle, através dos partidos políticos, dos grupos parlamentares) ou com a criação de novos instrumentos normativos

para o Executivo ou, ainda, com a ampliação da esfera de aplicação dos instrumentos normativos existentes a seu favor.

Há assim, é ainda o autor quem o diz, duas direções distintas na ampliação dos poderes normativos do executivo: em alguns ordenamentos esta ampliação é quantitativa, isto é, decorrente de acréscimos do seu poder regulamentar; a outra qualitativa, com o nivelamento dos atos normativos do Executivo às leis ordinárias, votadas pelo Parlamento.

A estas conclusões chega também o eminente Catedrático da Faculdade de Direito da UFMG, Prof. Raul Machado Horta, conforme se lê em comunicação apresentada à 2ª Conferência Latinoamericana de Ciência Políticas e, Sociais intitulada "A Elaboração Legislativa no Brasil", pgs. 4 e 5.

As razões da delegação são de ordem prática: os casos de necessidade e urgência não podem ficar sotopostos à lentição da atividade *administrativa*. Justifica-a também o despreparo do legislador para inúmeras matérias legais. Não só as de natureza puramente técnicas e inerentes a certas profissões e atividades, como mesmo as relativas a certos setôres do direito, como fiscal, trabalhista, administrativo, etc.

Há ainda que se ressaltar a probabilidade de uma legislação mais perfeita por parte do Executivo, face à sua vivência direta e concreta dos problemas a serem regulados e seu contato imediato com a realidade fática subjacente.

No "*Report of the Committee on the Minister's Powers*", já citado, págs. 23, 51/52, são alinhadas as justificativas de praxe da delegação na Inglaterra e que servem a qualquer país, e que são:

- 1) falta de tempo por parte do Parlamento, para aperfeiçoar cada lei, tal é o número de matérias que exigem regulamentação;
- 2) natureza técnica e complexa de vários pormenores da lei que só os órgãos executivos estão capacitados a regular;
- 3) flexibilidade da legislação delegada, para sua adaptação a casos particulares, em virtude da facilidade para sua alteração;

4) situações de emergências que a atuação parlamentar seria fatalmente a destempo.

Vê-se, pela enumeração, o cavalheirismo do redator do "Report", ao falar na falta de tempo do Parlamento e sobre a natureza técnica de certos pormenores da lei. Mais franco é Guetzévitch, na sua introdução a *Les Constitutions Européennes* (p. 22), quando observa pitoresca e melancolicamente que

"Pour rédiger la grande Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 on pouvait se bien passer des techniciens; mais pour faire un bon code de la route, il faut consulter les experts").

Ademais, como ressalta o Professor Raul Machado Horta (trab. citado, p. 4), "o processo legislativo não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins do poder. Daí, modificadas essas concepções, alteradas as formas de Governo, substituídos dogmas de ciências política, atingidos certos fins do Estado, forçosamente aquêlo processo há também que se modificar.

#### IV — A prática da delegação legislativa

Côncios da necessidade da delegação legislativa, para o bom funcionamento do Estado e cientes de que essa delegação, se não permitida expressamente, acaba por ocorrer *de facto*, legisladores constituintes de vários países adotaram-na expressamente em seus instrumentos de governo, como é o caso do Brasil. Alemanha, França e Itália, cujos textos constitucionais constituem objeto dêste nosso perfunctório trabalho.

E além da consagração da delegação aos órgãos Executivos, vemos também a possibilidade de delegação a Comissões internas das Câmaras legislativas para a elaboração de projetos-de-lei.

No que concerne à atribuição de funções legislativas aos órgãos do executivo, podemos dividir a delegação em dependente ou independente de ato parlamentar. Na primeira hipótese o poder legiferante do Executivo já vem expressamente previsto na própria Constituição. Sua competência é nata, primária e originária do próprio texto constitucional. Na segunda hipótese a delegação depende, caso por caso, de ato expresso do Parlamento.

#### IV.a — *A delegação externa independente de ato parlamentar*

##### *I t á l i a*

Seguindo a ordem cronológica de vigência das Constituições que nos propomos examinar, vemos que a delegação natural externa, independente de ato prévio do Parlamento, surgiu primeiramente com a Constituição Italiana de 1947, art. 77.

O exercício automático de funções legislativas pelo Governo italiano (isto é, pelo Conselho de Ministros, sob a direção de seu Presidente), só pode ocorrer em casos extraordinários de necessidade e urgência.

O julgamento da necessidade e da urgência das medidas legislativas é deixado ao alvedrio do Governo. Enquadram-se nestas hipóteses, segundo os autores italianos, aquelas em que o Governo só pode se realizar "data la immediatezza e la necessità della richesta", ou quando é necessária ao ato normativo a "subinateità del suo effetto, che potrebbe restare compromesso dalla precedente conoscenza del suo contenuto" ou ainda com relação dos atos que "possono operare efficacemente solo in grazia della loro tempestività" (Antônio Amorth, *La Costituzione Italiana* (1948), pág. 136).

Observa-se no texto da Constituição italiana que o Governo, no uso de seu poder de editar atos com força de lei, não tem limites, podendo legislar sobre qualquer matéria.

Um único obstáculo se opõe a essa ampla liberdade: é o próprio texto constitucional, empecido natural a qualquer provimento que lhe seja adverso, texto que fica sob a guarda da Corte Constitucional (art. 134).

Afora a limitação de origem constitucional, só há para os decretos-leis o contrôlo político, pelo Parlamento e eleitorado.

Enfatiza a Constituição que a edição de atos dessa natureza é feita sob responsabilidade do Govêrno. Esta responsabilidade, òbviamente, não é civil ou criminal, mas política, podendo acarretar a queda do Gabinete responsável pelo ato.

Conforme observa Amorth, os decretos-leis surgem sob a responsabilidade do Govêrno, "il quale dunque è costretto ad addossarsela, senza ripiegare sulla forza della necessità per esimersi dal risponderne (si intende di fronte al Parlamento nell'esercizio della sua attività di controlo politico" (ob. cit., p. 137).

Dispõe a Constituição Italiana que os atos em foco são "provimentos provisórios". Por serem provisórios devem ser apresentados ao Parlamento para "conversão" em lei. Esta apresentação é imediata, isto é, deve ser feita no mesmo dia da publicação do decreto-lei. Se o Parlamento estiver em recesso é êle convocado para se reunir dentro de cinco dias. O mesmo acontece se tiver havido antes do decreto-lei a dissolução do Parlamento, já que não obstante a dissolução, pela própria Constituição são prorrogados os poderes das Câmaras dissolvidas até a primeira reunião da eleita em substituição.

Apresentado ao Parlamento, o provimento cuja eficácia é *ex-nunc* deve ser "convertido" em lei dentro de 60 dias, sob pena de perder retroativamente essa eficácia, a partir de sua publicação.

Não há aprovação tácita do decreto-lei em decorrência do transcurso dos 60 dias. Ao contrário, o Parlamento deve forçosamente se manifestar, pois seu silêncio importa em rejeição do decreto-lei como ato normativo.

GUIDO ZANOBINI, discorrendo sôbre o efeito retroativo da não conversão dos decretos-leis em lei, acentua que o mesmo é próprio, segundo os princípios gerais, da anulação. Diz ainda que "praticamente, questa efficacia retrottiva potrebbe dar luogo alle più gravi e complicate controversie; per questo il 3º comma dello stesso art. 77 ammette che le Camere possano

regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti" (Corso di Diritto Amministrativo, vol. I, pág. 65).

Com efeito, diz a Constituição Italiana que

"Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti".

Observa Amorth que a utilidade da disposição é evitar a desobediência aos decretos-leis, com base na possibilidade de sua rejeição pelo Parlamento. Tal possibilidade encorajada a desobediência, que diminui com a possibilidade de regulamentação das relações jurídicas nascidas com base nos decretos não convertidos em lei.

A propósito do assunto é de se invocar ainda o magistério de PIETRO GASPARRI sobre a possibilidade do referendun previsto no art. 75 da Constituição Italiana para os decretos-leis. É êle próprio, contudo, a observar que "i decreti legislativi in esame, data la breve durata della loro vigenza, (...), ben difficilmente avranno il tempo di essere direttamente sottoposti ad un referendum, che è una operazione assai macchinosa e lunga a preparare" (Corso di Diritto Amministrativo, (1953), vol. I, pág. 99/100).

Parece-nos haver um exagêro na afirmação da A., pois se os "provvisamenti provvisori" podem ter como objeto qualquer matéria de legislação ordinária, e como há certas matérias vedadas à ratificação pública, o decreto-lei que versar sobre assunto não apreciável em referendo obviamente não poderá a êle ser submetido.

#### IV.b — *Alemanha Ocidental*

Na Alemanha Ocidental não há propriamente uma delegação legislativa natural, insita na própria Lei Fundamental, como há na Itália.

Prevê a Lei Fundamental, em seu art. 81 com muita cautela, cuidados e restrições — uma temporária predominação da vontade do Gabinete sobre a da Câmara dos Deputados (Bundestag), de modo a permitir tornar-se lei um projeto do Gabinete por ela rejeitado.

Isso ocorre quando o Presidente da República, a pedido do Primeiro Ministro e com assentimento do Conselho Federal (Bundesrat), proclama o chamado “estado de necessidade legislativa”.

Esta situação emergencial pode ser declarada quando é negado pela Câmara dos Deputados um voto de confiança ao Primeiro Ministro, solicitado isolada ou juntamente com um projeto-de-lei, e o Presidente da República não dissolve a Câmara, malgrado a desconfiança negativa do voto de confiança.

Declarando o estado de necessidade legislativa e novamente encaminhado à Câmara dos Deputados o projeto de lei rejeitado, se a Câmara mantém sua rejeição ou deixa correr “in-albis” o prazo de 4 semanas para sua apreciação, ou ainda dá-lhe uma redação inaceitável pelo Primeiro Ministro, o projeto é considerado como transformado em lei, se o Conselho Federal (Bundesrat) dá-lhe sua anuência.

O Estado de necessidade legislativa só vige para um projeto-de-lei específico e determinado. Não é um interregno durante o qual o Gabinete possa impor à Câmara seus desígnios legislativos.

Proibe a Lei Fundamental qualquer alteração, revogação ou suspensão sua através do instituto do estado de necessidade legislativa.

Como se vê, não há propriamente uma delegação legislativa, independente de ato parlamentar, mas sim um mecanismo constitucional complexo e cauteloso que excepcionalmente possibilita a imposição da vontade do Gabinete à da Câmara dos Deputados, assim mesmo, depois de se lhe dar uma oportunidade de reapreciação do projeto-de-lei anteriormente rejeitado.

Observamos que, se qualquer matéria pode ser objeto da processualística parlamentar do estado de necessidade legis-

lativa, salvo as constitucionais, tal estado só pode ser proclamado para dois projetos-de-lei de um mesmo Gabinete e ainda quando entre um e outro não haja decorrido mais de 6 meses.

#### IV.3 — França

É em França que vemos, diretamente na Constituição, a atribuição de maneira extraordinária de funções legislativas a órgãos extra-parlamentares.

Diz o art. 16 da Constituição Francêsa de 1958:

Art. 16 — Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leurs mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leurs sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

George Vedel, como administrativista, fazendo alusão ao art. 16 da Constituição Francêsa observa que

“Dans les circonstances exceptionnelles, le Président de la République concentre dans ses mains l'ensem-

ble des compétences étatiques et, par suite, devient autorité administrative suprême e unique”.

Ocorre, com a aplicação do artigo em foco, uma ditadura temporária do Presidente da República, que fica munido de amplos poderes legislativos, administrativos e judiciais.

Parece-nos que não há limites aos poderes excepcionais do Presidente da República, salvo a existência mesma dos órgãos constitucionais. Tudo o mais fica sob o nuto daquela autoridade e totalmente subtraído de qualquer controle jurisdicional.

Direito individuais, garantias constitucionais, liberdades públicas, tudo fica sujeito às providências do Presidente da República, que poderá respeitá-las ou não.

Esta “ditadura comissória”, conforme chama a êsse período anômalo na vida do Estado Manuel Garcia-Pelayo (Direito Constitucional Comparado, pág. 610/611), não tem prazo certo de duração. Segundo Vedel (ob. cit., pág. 27).

En réalité la mise en jeu de l'art. 16 a pour effet d'ouvrir une parenthèse dans l'ordre juridique normal, parenthèse qui ne se referme que lorsque “les pouvoirs publics constitutionnels” retrouvent, par l'effet des “mesures” prises par le Chef de l'Etat, “les moyens d'accomplir leur mission”. (Os grifos são do A.).

Embora sejam excepcionais na vida do Estado os pressupostos que justificam a aplicação do art. 16, isto é, ameaça grave e imediata às instituições republicanas, à independência da nação, à integridade do território ou à execução de compromissos internacionais e interrupção do funcionamento regular dos poderes públicos, parece-nos que inexiste modernamente, em qualquer outro país desenvolvido tal soma de poderes atribuídos a um só órgão.

Prevê ainda a Constituição Francêsa outra hipótese de edição de decretos com força de lei, independentemente de ato do Parlamento. Isso ocorre quando o Parlamento não se

pronuncia, dentro de 75 dias, sôbre o projeto-de-lei do orçamento.

Aí então, as disposições do projeto poderão ser postas em vigor por decretos com fôrça de lei (*ordonnances*), independentemente de autorização parlamentar (art. 47 da Constituição Francêsa).

#### IV.d — *B r a s i l*

No Brasil, a delegação ao Presidente da República independente de ato do Parlamento vem expressamente consagrada no art. 58 da atual Constituição. Atribui-se também, segundo tradição brasileira, aos Tribunais de Justiça, o poder de elaborar os espectivos regimentos internos, os quais, indiscutivelmente, são atos com fôrça de lei, dado seu caráter abstrato e geral. Tais regimentos são de grande importância normativa pois há certos procedimentos judiciais que nêle, ao invés de numa lei, estão regulados, como o ordinário, a correição, a reclamação, certos detalhes relativos ao "habeas-corpus", etc.

Goza ainda a Justiça Eleitoral de grande poder normativo com relação às matérias de sua competência, poder exercido através das famosas e poderosas Instruções.

Mas, ficando na delegação legislativa ao Executivo, vemos que a atual Constituição, sob a linha do Ato Institucional nº 2, art. 30, possibilita a edição de decretos-lei pelo Presidente da República, dentro de certos limites e desde que caracterizados certos pressupostos.

Os pressupostos para os decretos-lei a urgência e/ou o interesse público relevante e os limites são o não aumento de despesa pública e que a matéria legal tenha relação com a segurança nacional e finanças públicas.

O juízo sôbre a urgência e o interesse público relevante em jôgo é da exclusiva alçada do Presidente da República. Não há qualquer sanção para seu aqodamento na apreciação da urgência ou seu equívoco em julgar afetado um interesse público relevante. O que pode ocorrer em decorrência dêsse

açodamento ou do equívoco é a não aprovação do decreto-lei pelo Congresso Nacional.

A matéria objeto dos decretos-lei, embora circunscrita apenas à segurança nacional ou às finanças públicas, pode dar ensejo a abusos. Se se pode conceituar como finanças públicas como tudo que se relaciona com os ingressos e desembolsos do Tesouro Público, inclusive os assuntos pertinentes a tributos e orçamento, sua respectiva regulamentação e controle, percebe-se bem a amplitude dos poderes presidenciais. E que dizer da vaguidade da expressão "segurança nacional"?

A própria Constituição deixa entrever que, juridicamente, a segurança nacional se relaciona com a mobilização nacional, com as operações militares e defesa contra agressões externas (art. 91).

O Decreto-lei nº 200, de 25/2/1967, que contém a Reforma Administrativa, diz que a formulação da segurança nacional é feita mediante o conceito estratégico nacional (art. 40, § 1º).

Por sua vez o Decreto-lei nº 314, de 13/3/1967, que define os crimes contra a segurança nacional, a conceitua com "a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos" (art. 2º). Diz ainda que ela "compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa a da guerra revolucionária ou subversiva" (art. 3º).

Como vemos, muita generalidade e indefinição que podem gerar o abuso do instituto, aliás, como já ocorreu com recente alteração da legislação do inquilinato.

Publicado o texto do decreto-lei, êste como no sistema italiano, e por força das próprias razões que o geraram, entra em vigor imediatamente *ad referendum* do Congresso Nacional. Êste tem o prazo de 60 dias para apreciá-lo, rejeitando-o ou aprovando-o, sem qualquer possibilidade de alteração. O transcurso *in albis* dêsse prazo importa numa aprovação tácita do decreto-lei pelo Congresso, ao contrário do que ocorre no sistema italiano.

Não esclarece a Constituição, o que é importante, se êste prazo flui durante o recesso parlamentar, parecendo-nos, à falta de disposição semelhante à do § 4º do art. 54, que sim.

## V — *A delegação externa dependente de ato do Parlamento*

### *I t á l i a*

Art. 76 — O exercício da função legislativa não pode ser delegado ao Govêrno, senão com determinação de princípios e critérios diretivos e sòmente por tempo limitado e com objetos definidos.

Não se especifica a matéria objeto da delegação, o tempo para a edição da lei delegada, quem instaura o procedimento para a delegação, não se dispõe sòbre os podêres do Parlamento com relação à mesma. Tudo isso, parece-nos, depende de cada caso, já que o Parlamento é que determina os princípios e critérios diretivos para a utilização da delegação. Tudo dependerá, assim, do ato de delegação, que fixará tôdas as condições e prazos que a mesma é feita.

Resta salientar, com AMORTH, (ob. cit. pág. 136), que o Parlamento "resta peraltro il" dominus" della funzione legislativa sicché esso potrà, in ogni momento, revocare la delega od interferire nell' operato legislativo con un suo diretto esercizio legislativo".

A delegação é feita ao Govêrno, que compreende o Gabinete. Não estão previstos outros destinatários da delegação, como um Ministro, uma autarquia ou qualquer outra autoridade.

### *v. a — A l e m a n h a*

A Lei Fundamental Alemã regula a delegação legislativa externa no art. 80.

A delegação pode ser feita ao Govêrno (Gabinete), a um determinado Ministro ou ainda aos Govêrno dos Länder. A delegação é feita através de uma lei regularmente votada

pelo Parlamento. Esta deve determinar o conteúdo, a fim e a extensão da delegação, podendo, inclusive, estabelecer uma subdelegação. Não há matéria vedada à delegação.

O controle do Parlamento sobre a lei delegada, como no sistema italiano, depende de cada caso. Apenas ressalva a Lei Fundamental que o Conselho Federal (Bundesrat) deve obrigatoriamente aprovar a lei delegada sobre os princípios e as tarifas concernentes à utilização das instalações das estradas de ferro federal, das instalações postais, telegráficas e telefônicas, as leis delegadas sobre a construção e exploração de estradas de ferro e ainda as leis delegadas editadas com base em lei federal de obrigatoria aprovação pelo referido Conselho ou com base em leis federais cuja execução compete aos Länder, seja por delegação federal ou por direito próprio.

#### v. b — F r a n ç a

Na França a delegação legislativa está regulada no artigo 38 da Constituição de 1958.

Ela ocorre a pedido do Governo e é feita através de uma lei chamada de habilitação.

A delegação é feita por um prazo certo, dentro do qual podem ser editadas tantas leis quantas sejam as necessárias à execução de um programa de governo.

A lei delegada — que ali tem o nome técnico de ordenança —, deve ser aprovada pelo Conselho de Ministro, após parecer do Conselho de Estado, e sancionada pelo Presidente da República.

O Conselho de Estado, como é sabido, não constitui órgão constitucional, e além de suas funções jurisdicionais, dentro do sistema de contencioso-administrativo francês, tem funções de alto assessoramento do Governo.

A matéria objeto das ordenanças não está especificada na Constituição, pelo que é lícita a inferência de que todo assunto de lei ordinária pode ser objeto da delegação.

As ordenanças entram em vigor na data de sua publicação, devendo, contudo, no prazo estabelecido na lei de habilita-

ção, ser pedida sua ratificação ao Parlamento, sob pena de perda de sua vigência.

Vencido o prazo para a feitura das *ordonnances*, elas não podem ser alteradas, nas partes que constituem matéria de lei, senão por ato do Parlamento.

A delegação é irrevogável, como se desume do art. 41 da Constituição, e impede o Parlamento de votar qualquer matéria envolvida pela *loi d'habilitation*, de vez que o referido artigo estabelece que o governo pode impedir, liminarmente, o andamento de uma proposição de lei ou de uma emenda contrárias à uma delegação conferida na forma do art. 38.

#### v. c — *Brasil*

No Brasil, a delegação legislativa é feita diretamente ao Presidente da República, através da Resolução do Congresso Nacional. Nesta constarão o conteúdo e os termos dentro dos quais se investe aquela autoridade de poder legislativo. Não fala nossa Constituição, como as européias mencionadas, em prazo para a utilização da delegação, devendo cada resolução tratar especificamente do mesmo.

A delegação pode ser pedida pelo Presidente da República ou feita *ex-officio* pelo Congresso, já que nada estabelece sobre a titulariedade da iniciativa.

Não há obrigatoria ratificação da lei delegada pelo Congresso Nacional, podendo o mesmo apenas estabelecer, em cada resolução, a necessidade de seu *placet* para a entrada em vigor da lei delegada.

Não havendo a cláusula de ratificação parlamentar, a lei delegada deve entrar em vigor imeditamente após sua publicação ou no prazo estabelecido pelo Presidente da República.

A nossa Constituição tem de novidade na matéria a proibição de delegação em diversas matérias de legislação ordinária.

Com efeito, ela veda a delegação em matéria de organização judiciária, direito civil, direito penal, direitos políticos e sobre outros assuntos, nem todos, é de se salientar, justificado-

res da negativa de delegação, dados os seus aspectos técnicos e complexos.

É proibida ainda a delegação tendo por objeto matéria de competência exclusiva do Senado e da Câmara Federal e ainda do Congresso Nacional, o que abrange, inclusive, a vedação de delegação para reforma da Constituição.

## VI — *Delegação Interna corporis*

### *I t á l i a*

A par da atribuição de competência aos órgãos e da possibilidade da delegação legislativa, prevêm as Constituições modernas também procedimentos mais céleres e despachados para a elaboração legislativa.

Observa com acuidade Amorth que

“La lunga e talora complicata procedura legislativa parlamentare, che importa con vocazioni collegiali, osservazioni molteplici, discorsi e dibattiti, se giova alla loro discussione anche per parte della pubblica opinione, che i dibattiti parlamentari possono attizzare, può essere tuttavia manchevole quanto a la celerità della loro emanazione, e non soddisfare al nostro sempre più rapido ritmo di vita”.

(Ob. cit., p. 139).

A seguir assere ainda o professor da Universidade de Modena:

“Il problema dell’accelerazione della tecnica parlamentare senza perderne i vantaggi essenziali-scivollando nella delegazione permanente al Govêrno-è uno dei problemi più attuali dello Stato contemporaneo, e dello Stato a struttura democratica in particolare. (Ob. cit., p. 139).

Equacionando o problema de maior celeridade para os trabalhos parlamentares, a Constituição Italiana, como, aliás, a de vários Países, prevê em seu art. 72 três ritos para os projetos de lei: o primeiro, normal, devendo o projeto, dentro dos prazos ordinários, passar pelas Comissões de cada Casa e, afinal, pelo Plenário; o segundo diz respeito a procedimentos abreviados, para os projetos declarados de urgência, os quais, contudo são aprovados pelas Comissões e também pelo Plenário; e, por último, rito especialíssimo, segundo o qual o projeto normalmente só é aprovado por comissões especiais e só como exceção e a requerimento de um número significativo de parlamentares passa pelo Plenário.

Há, nessa terceira hipótese, uma delegação aos órgãos internos das Casas legislativas para a elaboração e aprovação de matérias próprias dos seus plenários. As comissões atuam, na linguagem dos tratadistas italianos, "in sede legislativa".

Tal delegação é regulada em maiores detalhes através dos Regimentos Interno dos corpos legislativos.

Com efeito, a Constituição Italiana, no mencionado art. 72, 3º parágrafo, atribui ao Regimento Interno de cada Câmara o estabelecimento dos casos e formas em que o exame e aprovação de projetos-de-lei são deferidos às Comissões internas.

Estas Comissões devem ser especiais, registra Amorth, podendo ser permanente ou *ad-hoc*. Exige o legislador constitucional, sàbiamente, que nelas seja observada a proporção dos grupos partidários que compõem o Parlamento.

O projeto aprovado pelas Comissões Especiais é definitivo e fica pronto para ser remetido a quem de direito.

Prevê a Constituição, contudo, a possibilidade de cessação do procedimento especialíssimo, com a mudança para outro ritual mais solene e formalizado, desde que, antes da aprovação definitiva do projeto pela Comissão, haja requerimento nesse sentido.

Tal requerimento deve ser firmado ou pelo Govêrno, ou por um décimo dos componentes da Câmara ou por um quinto dos membros da própria Comissão especial. E o requerimento pode visar a que a votação final seja feita pelo plenário da

Casa, nos moldes da processualística normal, ou que a êle seja submetido sem discussão, apenas com aprovação ou rejeição, permitidas, unicamente, declarações de voto.

Observa Amorth (Ob. cit., p. 140) que a votação pelo plenário traz maior publicidade ao projeto de lei e evita “manipolazioni di ristrette influenti cerchie di parlamentari e di partiti”.

Temendo o “excesso de velocidade” da processualística legislativa objeto de nossas observações, a legislador constituinte italiano a proíbe para os projetos-de-lei relativos à matéria constitucional, eleitoral, para os projetos de delegação legislativa, de autorização para a ratificação de tratados internacionais e de aprovação de contas.

#### VI.a — *Alemanha e França*

Na Alemanha Ocidental não há o instituto da delegação legislativa a Comissões internas das casas do Parlamento, devendo todo projeto ser aprovado pelo plenário do Bundestag, do Bundesrat ou de ambos, quando fôr o caso (cf. arts. 76/82 da Lei Fundamental).

Em França, embora as Comissões das duas Casas Legislativas gozem de grande fôrça, já que não se permite, salvo excepcionalmente, por consentimento do Govêrno, emendas a projeto-de-lei fora do seio das mesmas, não existe, como na Itália, a possibilidade de um projeto de lei ser considerado aprovado por qualquer das Casas pela sua só aprovação em Comissão (cf. arts. 42/47 da Constituição Francêsa).

#### VI.b — *B r a s i l*

O Brasil adota em sua atual Constituição a delegação da feitura de proposição de lei e de sua discussão a Comissão especial do Congresso ou a Comissão do Senado ou da Câmara.

Veda-se a delegação externa ao Presidente da República.

A Comissão especial, quer seja do Congresso ou de uma de suas Casas, deve ser constituída de modo a representar,

tanto quanto possível, a proporção dos Partidos que participem da respectiva Câmara ou do Congresso, de acôrdo com a regra geral do art. 32, § único da Constituição.

A Constituição é lacônica ao tratar da delegação interna, deixando que os Regimentos cuidem mais analiticamente do assunto.

A par da autorização para a delegação interna e da estipulação das hipóteses em que ela é proibida, a Constituição, acêrca do assunto, só diz que

“No caso de delegação, a Comissão especial, regulada no Regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será enviado a sanção, salvo se, no prazo de 10 dias de 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. 56).

As Comissões de que fala a Constituição devem ser especiais, não podendo ser as Comissões normalmente existentes nas Casas legislativas.

Como na Constituição Italiana, parece-nos que as Comissões podem ser permanentes, com a destinação especial de estudarem e aprovarem certos projetos-de-lei com exclusão dos Plenários.

Além dos casos expressamente previstos em que é proibida a delegação, a vedação se estende, por fôrça de compreensão às hipóteses em que a própria constituição estabelece a votação por “quorum” especial, calculado sôbre o número de membros do Parlamento, como é o caso das emendas à Constituição (art. 51) e das leis constitucionais (art. 53). Exige-se, nestas hipóteses, a manifestação direta da vontade do Parlamento, não sendo, por isso, possível qualquer delegação, seja interna ou externa.

A propósito de delegação interna e de podêres de Comissões das Casas legislativas, a Constituição Brasileira contém duas outras disposições interessantes, que envolvem delegação e

legítimam a palavra de Comissões como a última sôbre um projeto-de-lei ou sôbre uma emenda.

Quanto aos projetos, dispõe o art. 61, § 2º que qualquer dêles que receber parecer contrário quanto ao mérito, de tôdas as Comissões por que passar, será tido como rejeitado, não seguindo, por conseguinte, a plenário.

As Comissões a que se refere o parágrafo em questão são as comuns e permanentes das casas legislativas e não as especiais a que faz menção o dispositivo constitucional específico que trata da delegação legislativa.

No que concerne a emenda, dispõe o art. 67, caput e seu § 2º que sòmente nas Comissões pode haver emendas aos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (projeto de leis orçamentárias, que abre crédito especial, fixe vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despêsa pública), e que o pronunciamento das referidas Comissões sôbre as emendas é final.

Tal preclusão, quanto à apreciação das emendas, só ficará elidida se um têrço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada nas Comissões.

A votação — manda a Constituição — deve ser feita pura e simplesmente, sem qualquer discussão.

## VII — CONCLUSÃO

A delegação legislativa externa, que é a de maior relêvo, faz parte de esquema político-constitucional contemporâneo do refôrço dos podêres dos órgãos executivos.

A possibilidade de emissão de decretos-leis, a enumeração taxativa das matérias objeto de atos do podêr legislativo, o monopólio pelo Executivo da iniciativa de certas leis, os prazos fatais para a votação de projetos do Executivo, com aprovação automática, caso transcorra *in albis* êsse prazo, a vedação de emendas aos projetos do Executivo acarretadoras de aumento de despêsa pública, tudo isso faz parte do Estado

técnico, complexo, de múltiplas atividades, intervencionista, super-regulamentador, planejador, interessado em tudo e cústódio de todos.

Como salienta de Visscher (*Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise*, p. 191/2), o monopólio legislativo dos Parlamentos era compatível com o estado liberal, que se recusava a intervir para regulamentar o que quer que fôsse. Sob esta concepção de Estado, as leis são necessariamente poucas e genéricas e as assembléias parlamentares, para limitar a influência do Executivo, podem facilmente pretender exercer sòzinhas a função legislativa. Mas, quando o Estado reconhece que o liberalismo econômico ortodoxo comporta fatalmente distorções, injustiças sociais e crises, as leis tornam-se necessárias em maior número e mais técnicas a ponto de os próprios Parlamentares não suportarem o pêsso de seus novos encargos.

Consagrada expressamente em textos constitucionais e almejada por muitos publicistas, nos Países que não a adotam de direito (v., entre nós, antes da atual Constituição, Victor Nunes Leal in *Problemas de Direito Público*, p. 92 e segs. e Caio Tácito, *trab. cit.*), a delegação legislativa vai abalando o dogma montesquieuano da separação de poderes que Marcel Waline (*Traité élémentaire de Droit Administratif*, 5ª ed., pág. 7) chama de *rêve d'anarchiste*, porque, preocupado com a salvaguarda das liberdades individuais face aos governantes, não se preocupa em assegurar a êstes últimos os poderes necessários à direção do Estado.

Que resultará com isso para o Estado?

Haverá necessariamente uma hipertrofia do Executivo? Responde Victor Nunes Leal que não, pois "quando um parlamento se serve de delegação legislativa para agigantar o executivo, renunciando simultaneamente às suas próprias prerrogativas, é que as condições gerais da vida política chegaram a um ponto deplorável" (*Ob. cit.*, pág. 95).

Haverá perigo para as liberdades individuais?

Respondemos que não, já que a delegação existe em várias democracias.

E segundo observa Victor Nunes Leal (Ob. cit., p. 95), com base na experiência brasileira, a vedação de delegação expressamente consagrada na Constituição de 1934, não impediu que o Parlamento de então votasse a lei de segurança nacional, aprovasse emendas constitucionais, criasse o Tribunal de Segurança e permitisse a declaração do estado de guerra em todo o território nacional.

Caminham os Estados para um parlamentarismo mais perfeito, como queria Mirkine Guetzévitch e já sonhara Léon Blum (Mirkine Guetzévitch, pág. 20 e 71), sem os excessos do presidencialismo e cômico da impossibilidade dos governos de assembléia?

Ficarão os Paramentos como órgãos meramente de aprovação ou rejeição de projeto governamentais, como os descreve Balladore-Pallieri, verbis:

Il Parlamento s'interessa delle leggi non come tali, ma solo in quanto abbiano portata politica, il che significa dire che il Parlamento si considera propriamente investito non della funzione di legiferare, ma di quella di esercitare il controllo politico (...). Se la legge è puramente tecnica, e cioè null'altro che una legge, il Parlamento preferisce rilasciarla al Governo, che ne prende l'iniziativa ne predispone il testo e, in realtà, la compila, perchè da parte del Parlamento si há solo una spiccia e formale approvazione". (Appunti sulla divisione del poteri nella vigente costituzione, *in* Rev. Trin. Dir. Pubblico, 1952, pág. 811).

Perguntarão outros: com tantos podêres ao Executivo não há um retôrno dos Paramentos aos Estados Gerais medievais?

O Estado contemporâneo, que justifica a delegação legislativa por força da tecnicidade das leis, da sua complexidade e volume, comporta as assembléias do tipo tradicional, eleitas em função unicamente de partidos políticos?

Há, efetivamente, nessas Assembléias, representação das diversas camadas do povo-eleitor e de tôdas as classes que compõem a nação?

Se há nova concepção do Estado, porque não se mudar a forma de representação? Haverá ainda democracia com novas formas de representação?

São essas perguntas que o tema suscita e que só o tempo e a ciência política poderão responder.