

A delegação legislativa e sua irrelevância no Direito brasileiro atual

ARX DA COSTA TOURINHO

Professor de Direito Constitucional da UFBA, Procurador da República, Secretário-Geral do Instituto dos Advogados da Bahia.

SUMARIO:

1. A delegação legislativa e o princípio da independência e harmonia dos poderes. 2. Conceito de delegação legislativa. 3. Importância *in genere* da delegação legislativa. 4. A irrelevância da delegação legislativa no Direito brasileiro atual.

1. Sendo a delegação legislativa excepcionante do princípio da separação de poderes constitucionais, hodiernamente denominado princípio da independência e harmonia dos poderes, esta última matéria erige-se em aspecto preliminar de precípua importância na sua apreciação. Debruçado nas ineludíveis lições de Rui Barbosa, partimos para verificar, na obra de Aristóteles, que, realmente, a fórmula dos três poderes aí se situa, em gênese, com as limitações do ano tricentésimo A.C. (1)

O gênio da Grécia veiculou, através do seu tratado, *A Política*, as idéias primevas a respeito da separação de poderes. No livro VI da sua obra, precisamente o capítulo XI, sob a epígrafe de "Dos Corpos Legisla-

(1) "A fórmula dos três poderes, fórmula que tem as suas primeiras raízes nos livros de Aristóteles, conta quase dois séculos de idade ativa na ciência das Constituições" — Rui Barbosa, in *Comentários à Constituição Federal Brasileira* — textos coligidos e ordenados por Homero Pires — 1.º vol., Livr. Acadêmica, 1932, SP, pág. 407.

tivos”, dizia o sábio estagirita que todo governo possui três partes e para que houvesse um bom governo precisaria que fossem elas bem constituídas. A seguir, definia as atribuições de cada qual: “Uma dessas três partes está encarregada de deliberar sobre os negócios públicos; a segunda é a que exerce as magistraturas — e aqui é preciso determinar quais as que se devem criar, qual deve ser a sua autoridade especial e como se devem eleger os magistrados”. (2) Evidente que essa divisão desobedeceu a qualquer rigor científico, refratária que foi a qualquer postulado de ciência política.

O aspecto de acumulação de cargos e funções pelo mesmo cidadão não escapou ao seu espírito aguçado que assim se expressou: “Aliás, toda função é melhor exercida pelos cuidados de um só que dela se ocupe, que por aquele que se envolve em muitas”. (3) Essa observação que se encontra no capítulo XII, epigrafado como “Dos Magistrados e da Magistratura”, não é motivada pela preocupação que viria dominar em Montesquieu — a liberdade —, mas pela intenção da boa funcionalidade administrativa.

No capítulo XIII, passa a tratar “Dos Juizes e dos Julgamentos”. Nestes três capítulos aludidos, enfeixa-se toda a teórica sobre a organização estatal, a divisão de poderes, considerada como simples divisão de funções, os órgãos que as exercem, modo e forma de constituição, matérias a serem tratadas pelos órgãos, competências etc.

Mais tarde, fruto de uma imperiosa necessidade, seja de natureza individual, seja de cunho social ou administrativo, o princípio da separação de poderes teve em John Locke o primeiro visualizador da sua importância, segundo, entre outros, Maurice Duverger. (4) Concebia ele, em *Two Treatises of Civil Government*, para a vida estatal, três poderes: o Poder Legislativo, que seria, entre todos, e que teria magna importância, açambarcando, inclusive, o Poder Executivo, sendo esse o segundo poder. Por terceiro poder, estava o Federativo que trataria das relações exteriores, vale dizer, internacionais, correspondendo, portanto, quanto ao escopo geral, ao atual Ministério das Relações Exteriores, que quase todos os países possuem, sob as mais variadas denominações.

Com Charles Louis de Secondat, o famoso Barão De La Brède Et De Montesquieu, entretanto, é que o princípio da separação de poderes ganha um estudo sistemático, plantado em uma análise científica, que gerou a clássica teoria, adotada por diversos textos constitucionais. Embasado na Constituição inglesa, tanto que a nomeação do capítulo onde trata da separação dos poderes é “Da Constituição da Inglaterra”, passou ele a discorrer sobre o prefalado princípio. Sua preocupação fundamental, ao estabelecer a teoria da separação dos poderes, foi a de resguardar a liberdade individual, partindo daí para a disciplinação estatal. Tal a ilação que se extrai

(2) Aristóteles — *A Política*, trad. de Nestor Chaves, Atena Ed., S. Paulo, pág. 328.

(3) *Op. cit.*, pág. 243.

(4) “L’origine de la distinction — On la fait traditionnellement remonter à Montesquieu. En réalité, celui-ci s’est inspiré de Locke, lequel s’est lui-même inspiré du système britannique, tel qu’il fonctionnait à son époque”. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Presses Univ. de France, deuxième ed., 1956, Paris, pág. 152.

dessa asserção: "Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobres ou de peuple, exerçait ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les resolutions publiques et celui de juger les crimes et les differents des particuliers". (5) Aí estão gizados os três poderes: o Legislativo ("faire des lois" — fazer leis), o Executivo ("exécuter les resolutions publiques" — executar as resoluções públicas) e o Judiciário ("juger les crimes et les differents des particuliers" — julgar os crimes e as questões privadas).

Apesar, entretanto, dessa asserção, notamos na obra do grande pensador que, verdadeiramente, em essência, existem apenas dois poderes. Concebia Montesquieu o "poder de julgar" como um poder efêmero, sob a detenção de indivíduos tirados do povo que constituiriam um tribunal, o qual só deveria durar o "tempo requerido pela necessidade". (6) Chegou mesmo a afirmar que "Dos três poderes que acabamos de mencionar, o de julgar é quase nulo". (7) Contudo, entendia que o poder de julgar não deveria ficar jungido a um Poder, argüindo três exceções: 1º — os poderosos, os nobres seriam julgados não pelo povo — o Poder Judiciário efêmero — ou seja, os "tribunais ordinários da nação", mas pela "parte do corpo legislativo constituído pela nobreza"; 2º — no caso de haver *dura lex*, o corpo legislativo deveria julgar, porque poderia "moderar a lei a favor da própria lei, pronunciando-se com menos rigor do que ela"; 3º — havendo violação de direitos do povo por algum cidadão, nos negócios públicos, exemplo atual seria o do peculatório, deveria ele ser julgado não pela parte legislativa constituída pelo povo, mas por aquela outra formada pelos nobres, evitando-se, assim, que o povo fosse "a uma vez juiz e acusador". (8)

Vê-se, pois, que embora diga o autor que três são os poderes e que "também não há liberdade, se o Poder Judiciário não está separado do Legislativo e do Executivo" (9), substancialmente dois são os poderes, porque o Judiciário, denominado desse modo atualmente, mas pelo escritor como "poder executivo das coisas que dependem do direito civil", é um poder subsumido, inferior ao Legislativo.

Foi com a atenção voltada para a liberdade — uma constante incoercível na sua obra — que Montesquieu chegou a proclamar: "É preciso mesmo que, nas grandes acusações, o criminoso, concorrentemente com a lei, escolha os seus juizes, ou, pelo menos, que possa recusar um tão grande número, de tal modo, que os restantes pareçam mantidos com a sua aprovação". (10) Essa afirmativa não poderia, acreditamos, aplicar-se nem mesmo ao Estado de sua época, porque haveria o caos. Não explicou o autor o significado de "grandes acusações", ficando a expressão obscura e sujeita a

(5) *L'Esprit des Lois*, Paris, page 129.

(6) *O Espirito das Leis*, trad. de Rodrigues de Méréje, Cult. Mod., São Paulo, pág. 99.

(7) *Op. cit.*, pág. 104.

(8) *Op. cit.*, pág. 110.

(9) *Op. cit.*, pág. 99.

(10) *Op. cit.*, pág. 99.

variadas interpretações. Quanto à recusa de juízes, a nossa lei processual penal a admite, através da exceção e das recusas imotivadas ou não, sem, porém, o elastério outorgado pela inventiva prodigiosa do grande pensador. Tanto era a liberdade individual a preocupação máxima que o dominava que, quanto aos Poderes Legislativo e Executivo, entendia ele não ser necessária a constituição de corpos efêmeros, porque representa um, a "vontade do Estado" e o outro, "execução dessa mesma vontade", de maneira que não se exercem esses poderes "sobre nenhum particular", como acontece com o Judiciário, uma vez que aplica esse os textos legais a casos concretos, particularizando, através de uma sentença, uma situação, com a finalidade de solucionar a *res in judicio deducta*.

Foram essas as idéias capitais de Montesquieu que, com as alterações necessárias e indispensáveis complementações, exigidas pela moderna ciência política, vigoram ainda nos dias atuais graças à visão incontestada de um grande escritor.

2. Discutiu-se muito do ponto de vista teórico se o Legislativo podia ou não delegar atribuições, baseando-se na afirmativa de Locke de que o poder de fazer leis é delegado pelo povo ao Legislativo e não pode haver transmissão a outrem por parte daqueles que o detêm. A delegação legislativa representa, em verdade, uma manifestação de rebeldia contra o princípio da independência e harmonia dos poderes. A trajetória do constitucionalismo brasileiro é uma atestação evidente de uma séria e indômita reação contra a aceitabilidade dessa forma de elaborar leis.

A palavra delegação vem do latim *delegatio*, significando ação de delegar, cedência.

Pedro Nunes, em seu *Dicionário de Tecnologia Jurídica*, dá-nos um imperfeito significado, a nosso sentir, da expressão delegação legislativa: "Autorização que o Poder Legislativo dá ao Poder Executivo de elaborar certos atos, com força de lei, revocatórios da lei anterior, e próprios da competência funcional do órgão delegante, que assim a demite de si, num como que substabelecimento do seu mandato político". (11) Primeiramente, o emprego da palavra autorização é impróprio, haja vista a existência da expressão autorização legislativa, o que poderia levar a equívocos. Em segundo lugar, a delegação legislativa só se compreende para elaboração de leis e não de "certos atos, com força de lei". Talvez tenha o ilustre dicionarista entendido que lei delegada não é lei, mas simplesmente um ato "com força de lei", o que cristalinamente não faz sentido. Em terceiro lugar, diz-se que os "certos atos" são "revocatórios da lei anterior". É certo que *lex posterior revocat priori*, mas, apenas, quando exista texto legal anterior que colida com a lei posterior (o clássico "revogam-se as disposições em contrário" — sem dúvida, uma demasia). Não sendo assim, inexistirá o que revogar. Inválido, pois, falar-se em atos "revocatórios da lei anterior", porque pode não haver lei anterior e os apelidados "atos" não serão revocatórios. Poderão eles ser, perfeitamente, reguladores de situações não disciplinadas, ainda, juridicamente. Pela definição, ora analisada,

(11) Vol. I, 5.^a ed., Livr. Freitas Bastos, 1961, Rio de Janeiro.

dá a impressão de que só pode existir delegação legislativa para revogar lei anterior, o que, de forma alguma, se compadece com a realidade jurídica.

Definimos delegação legislativa como o ato, através do qual o Poder Legislativo transfere ao Executivo a sua atribuição de legislar, ou seja, fazer leis, de emitir normas jurídicas gerais e abstratas.

A delegação legislativa não se confunde, em hipótese alguma, com o amplo poder regulamentar que sempre se atribui ao Executivo. O poder regulamentar constitui-se em função própria e específica do Executivo, mas a sua ampliação demasiada é que se torna uma excrescência capaz de, por via oblíqua, substituir a delegação legislativa. Léon Duguit, na França, já chamava atenção para o crescimento do poder regulamentar, conferido ao Presidente da República. ⁽¹²⁾ Evidente que, ao se dizer que o poder regulamentar é função própria do Executivo, afasta-se a possibilidade de se entender como delegação concedida ao mencionado Poder Constitucional. A regulamentação de lei, realizada pelo Executivo, não representa um ato delegatório, mesmo quando esse Poder extrapola de suas atribuições, usurpando o campo específico do Legislativo, porque cria, inovando, **normatizando** situações não previstas em lei. Foi justamente para elidir essa possibilidade, para que se exercesse um controle mais efetivo sobre o poder de regulamentação, que a Constituição do Estado de São Paulo, na vigência da Carta Magna de 1946, ferindo-a, estabeleceu que a Assembléia Legislativa tinha competência para revisar os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo. Submetia-se, assim, esse Poder ao crivo da apreciação do Legislativo. Pontes de Miranda, com real lucidez, já advertia, em seus "Comentários", para o fato de se vedar a delegação legislativa material no texto constitucional, porque iria ocorrer certa confusão para se verificar a legitimidade ou não de atos regulamentares. ⁽¹³⁾

Distingue-se, também, a delegação legislativa da autorização legislativa, embora alguns autores rotulem uma por outra, entendendo que as expressões representam uma sinonímia. Entre eles está Pontes de Miranda. Mas, a nosso sentir, a expressão autorização legislativa deve ser mantida para significar a transferência que o Legislativo faz ao Executivo da feitura de projeto de lei, resguardando-se, porém, da atribuição de aprová-lo ou não, em escrutínio. O que caracteriza, pois, a autorização legislativa é, precisamente, o fato de o poder autorizante manter consigo a prerrogativa de votar o projeto de lei, podendo rejeitá-lo ou não (a Constituição Federal Brasileira, art. 54, parágrafo único, não adota essa distinção).

(12) "Le président de la République fait des règlements, beaucoup de règlements; et le nombre augmente chaque jour. L'activité de l'État s'accroissant continuellement, le parlement est dans l'impossibilité matérielle de voter lui-même toutes les dispositions réglementaires qui sont nécessaires" — in *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. II, Fontemoing & Cia. Editeurs, Paris, 1911, page 454.

(13) "Desde que a proibição exista (refere-se o autor à delegação legislativa), ainda mais grave se torna, para o futuro, a apreciação de atos da legislatura que conferirem ao Poder Executivo a regulamentação de matérias que não estejam, precisamente, no domínio da simples função regulamentar" — in *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, 2.ª ed., pág. 189.

A propósito do assunto assim se pronuncia Roberto B. de Magalhães: "Não está, portanto, o Congresso **delegando atribuições** ao autorizar o Executivo a elaborar **projeto definitivo de lei** dentro de limites e diretrizes por ele determinadas, porque com ele permanece o privilégio, que lhe é próprio, de convertê-lo ou não em diploma legal". (14) Esse mesmo autor, no entanto, **doutrinando**, contradiz-se, quando, na mesma obra, apresenta uma dicotomia de delegação legislativa, em termos formais: a pura e simples e a condicional. Essa última seria a que contivesse a reserva feita pelo Poder delegante de aprovar ou não o projeto do Executivo. Ora, ou a delegação é pura e simples ou delegação legislativa ela não o é, porque se falar em condicionalidade da delegação é cair no conceito de autorização legislativa. (15)

Henrique Coelho, em geral pouco citado, mas com um substancial trabalho sobre a matéria tratada, assim se expressa: "Haveria delegação se o Governo não tivesse mais que prestar contas do que fez ao corpo legislativo. Desde, porém, que tudo quanto haja praticado só vigora definitivamente depois da aprovação da assembléia competente, segue-se que, quando muito, cooperou ele para o exercício de uma atribuição do Congresso, mas não a desempenhou soberanamente, sem qualquer dependência do poder político de que é privativa, e sem observância dos limites, que por este foram traçados". (16)

Rui Barbosa, ao traçar a distinção entre cooperação e delegação legislativa, emprega, a nosso ver, a primeira expressão em lugar de autorização legislativa. (17)

Necessário que se distinga, também, a delegação legislativa da repartição constitucional de atribuições. Quando a Constituição Federal vigente, **verbi gratia**, no artigo 55, concede ao Presidente da República a faculdade de expedir decretos-leis, está, indubitavelmente, atribuindo-lhe uma função legislativa, mas não quer dizer que exista delegação legislativa e sim uma mera repartição constitucional de poderes. Para que aquela ocorra, mister faz-se que a transferência de atribuições seja feita pelo Poder Legislativo em benefício do Poder Executivo. Falta razão ao Prof. Cláudio Pacheco, quando confunde esses dois aspectos, entendendo que a repartição constitucional de poderes é uma modalidade ou similaridade de delegação de atribuições. (18)

(14) A Constituição Federal de 1967 Comentada, tomo I, J. Konfino Editor, pág. 184.

(15) *Op. cit.*, pág. 186.

(16) "O Poder Legislativo e o Poder Executivo" in *Rev. Direito Público Brasileiro*, Rio de Janeiro, pág. 214.

(17) "Porque, na cooperação, o poder competente retém sempre uma porção da autoridade repartida como cooperador, e na delegação a autoridade se traslada inteiramente ao delegado" — *op. cit.*, pág. 411.

(18) "É que como tão exaustivamente demonstramos, neste capítulo, muitas das funções do Estado estão, por força do texto da Constituição, não somente divididos entre os poderes, como propostos para um exercício comum, simultâneo ou sucessivo de mais de um poder, o que vem a ser diferentes modalidades, ou pelo menos similaridades de delegações de atribuições" — *Tratado das Constituições Brasileiras*, vol. V, 1965, Rio de Janeiro.

3. A importância da delegação legislativa, em tese, está ligada a diversos fatores. A vida sócio-política, a organização estatal evoluiu de simples formas para complexas atividades. O Estado de hoje já não tem a participação acanhada que outrora mantinha na vida social, mas, ao contrário, a sua intromissão em todos os aspectos da vida societária é cada vez mais crescente, o que levou Ralph Miliband a afirmar que “mais do que em qualquer época anterior, os homens vivem hoje à sombra do Estado”. (19) Há intervenção do Estado nos setores técnico, cultural, industrial e agrícola, procurando sempre **normatizar** as relações econômicas **stricto sensu** e sociais daí decorrentes. Não é mais o Estado liberal de “laissez faire, laissez passer et le monde va de lui-même”, na expressão formal de Gournay, que assistia de braços cruzados à disputa econômica dos diversos grupos sociais, mas o Estado que intervém, atua, desce às atividades sócio-econômicas, monopoliza, objetivando o “desenvolvimento nacional e a justiça social”, como **exempli gratia** expressa a Constituição Federal brasileira. E aí é que vamos encontrar, também, o princípio da repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação de concorrência e o aumento arbitrário dos lucros; a suplementação da iniciativa privada com a possibilidade de o Estado organizar e explorar diretamente a atividade econômica ou, então, de monopolizar determinada indústria ou atividade (arts. 160, 163 e 170). Todas essas atividades exigem a presença atuante do Estado, o “optimum político” de Heller ou “la sociedad en acción” de Marx (20), principalmente através de uma atividade normativa, de uma atividade produtora de normas jurídicas bem estruturadas e adequadas ao fim a que se destinam. A importância da delegação legislativa está jungida a esses aspectos, além de, obviamente, outros mais, sendo que para Castro Nunes as causas de sua adoção se acham na inaptidão dos corpos legislativos, lentidão dos métodos legislativos e a necessidade de o governo, com melhores meios, completar leis de caráter econômico ou administrativo, notadamente. (21)

Bonifácio Fortes, em excelente síntese, reunindo contribuições do “Donoughmore Report” da Inglaterra, de Burdeau, Fleiner, Bledel, Comer e outros grandes autores, dá-nos as causas da delegação legislativa o que ressalta **ipso facto** a sua importância: 1º — legislação intensa e reduzido tempo do Legislativo, além de uma “imperiosa necessidade de o Estado possuir um poder de criação do Direito que seja mais simples que o Legislativo”; 2º — a falta de conhecimentos técnicos especializados do Parlamento; 3º — O Legislativo não age rapidamente, em momento de crise nacional ou de emergência, e é conveniente uma legislação bastante flexível que possa adaptar-se a situações porvindouras; 4º — visão mais estreita do Legislativo no momento de realização de “grandes reformas na estrutura do Estado”. (22) O agravamento dessas causas ocorrerá toda vez que

(19) *O Estado na Sociedade Capitalista*, Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1972, trad. de Fanny Tabak, pág. 11.

(20) *Heller. Hermann — Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pág. 12.

(21) “Delegação de Poderes”, *Revista de Direito Administrativo*, n.º 25, 1951, pág. 7.

(22) “Delegação Legislativa”, in *Revista de Direito Administrativo*, SP, vol. 62, 1960.

exista crise econômica, guerra ou tensão internacional, quando o Executivo necessita de maior soma de atribuições para, diretamente, emitir uma regulação mais intensa e com maior extensão.

4. Se, no item anterior, pudemos mostrar a importância **em tese** da delegação legislativa, o mesmo não podemos fazer, entretanto, quando a particularizamos ao ordenamento jurídico nacional da atualidade.

Vivemos, nos dias presentes, sob o império de uma Constituição emendada, onde o traço mais indelével se expõe, sem necessitarmos de maiores especulações ou lucubrações, no reforço ilimitado, na hipertrofia inquestionável do Poder Executivo. Razões políticas e sociológicas pululam, **de um lado**, para a manutenção do **statu quo**, instaurado com o movimento político de 1964 que seccionou os liames de uma tradição democrática plena, reiniciada com a Constituição de 1946. Implantou-se, com aquele movimento, que já saiu do seu primeiro decênio, uma ideologia moldada em termos radicais e uma linha política em termos rígidos.

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 nasceu sob o sinete macerante do Poder Executivo e foi, verdadeiramente, fruto da assimilação atropelada de um projeto, enviado pelo Chefe do referido Poder, por determinação do Ato Institucional nº 4. Esse Ato impôs normas rigorosas e inflexíveis que deveriam ser observadas na tramitação do projeto **constitucional**. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, outorgada pelos Ministros Militares, que encarnaram, por algum tempo, a chefia do Poder Executivo, veio modificar a Constituição, indicando quais os dispositivos dessa que ficavam inalterados, "salvo emendas de redação", conforme explicação de seu quarto considerando.

Sem precisar deter-nos no exame do Ato Institucional nº 5 e nos demais Atos baixados, vamos apontar apenas os dispositivos da Carta Constitucional de 1967 emendada que, ampliando ou inovando, outorgaram ao Executivo o arcabouço de um superpoder, no aspecto de interferência no âmbito do Legislativo ou como detentor de funções legíferas ou de cooperação legislativa:

a) Competência conferida ao Presidente da República, para propor emenda à Constituição (art. 47, II).

b) Competência exclusiva dada ao Presidente da República na iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública, fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas, disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios, disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade, que con-

cedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional (art. 57).

c) Inadmissibilidade de emendas que aumentem a despesa prevista, nos projetos cuja iniciativa seja da competência exclusiva do Presidente da República (art. 57, parágrafo único, letra a).

d) Possibilidade de as proposições da iniciativa do Presidente da República, rejeitadas pelo Legislativo, serem novamente apreciadas, por intermédio de outro projeto, na mesma sessão legislativa (art. 58, § 3º).

e) Manutenção do veto presidencial, se o Congresso Nacional, no prazo de 45 dias, contados da data da comunicação do veto ao Presidente do Senado Federal, não o apreciar (art. 59, § 4º). Por outro lado, verifica-se a dificuldade de o Congresso Nacional rejeitar um veto, porque, além da votação ser pública, necessária se faz a obtenção de 2/3 dos membros de cada uma das Casas, quando pela Constituição de 1946 bastava o voto de 2/3 dos Deputados e Senadores **presentes** (art. 70, § 3º).

f) Permissivo outorgado ao Presidente da República para enviar ao Congresso Nacional "projetos de lei sobre qualquer matéria" que serão apreciados dentro de 45 dias, se o Chefe do Executivo solicitar, dentro do seu exclusivo entendimento discricionário, contado o prazo do recebimento do projeto pela Câmara dos Deputados e, também, igual prazo deverá ser observado no Senado Federal (art. 51). A solicitação do prazo aludido pode ser feita antes ou depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento. O Presidente da República pode considerar, também, que o projeto é urgente e, neste caso, é faculdade sua solicitar que a apreciação seja feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de um prazo de, apenas, 40 dias. Se os prazos solicitados não forem cumpridos, os projetos de lei serão considerados aprovados.

Em todos esses casos em que o Presidente da República solicitar a apreciação do projeto dentro de certo prazo, as emendas opostas pelo Senado Federal — tradicionalmente conservador — serão apreciadas pela Câmara dos Deputados no prazo de 10 dias. Se não for atendido esse prazo, serão consideradas aprovadas as emendas (art. 51, § 4º). Desnecessário se faz que o Chefe do Executivo fixe esse último prazo, porque é ele uma decorrência automática da solicitação do prazo para apreciação do projeto de lei.

g) Estabelecimento de que não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que tenha por desiderato alterar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo, ao tratar do Orçamento (Seção VI do Capítulo VI).

h) Por fim, a concessão constitucional da função de legislar ao Presidente da República, através da admissibilidade da expedição de decretos-leis. Havendo urgência ou interesse público relevante, uma vez que não haja aumento de despesa, o Presidente da República poderá editar decretos-leis sobre: segurança nacional, finanças públicas (inclusive normas tributárias), criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. O decreto-

lei, publicado, entra imediatamente em vigência e o Congresso Nacional o apreciará em 60 dias, sem direito a emendas. Caso não haja cumprimento do prazo, o texto é tido como aprovado. Ainda que seja rejeitado o decreto-lei pelo Congresso Nacional, os atos praticados sob sua vigência são inteiramente válidos (art. 55, §§ 1º e 2º).

Pelo pré-mencionado dispositivo, verifica-se a alta carga de autoridade legífera que foi concedida ao Presidente da República. Em primeiro lugar, fica adstrita ao discricionarismo do Chefe do Executivo a apreciação da urgência ou do interesse público relevante. Se se perguntar quando o Presidente da República pode expedir decreto-lei, a resposta é simples: quando, ao seu alvedrio, entender que haja interesse público relevante ou urgência. Note-se que os requisitos são alternativos, de modo que pode haver urgência que justifique a expedição de um decreto-lei, mas inexistir interesse público relevante, assim como haver esse e faltar aquele outro.

Uma das matérias que pode constituir-se em objeto de decreto-lei é a segurança nacional. Afí começa a *via crucis* para se saber a extensão do referido texto legal, porque o conceito de segurança nacional ainda não foi convenientemente estabelecido. Basta que se observem os artigos 2º e 3º, o seu § 1º do Decreto-Lei nº 898, de 29-8-1969. O art. 2º define a segurança nacional como a "garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos, como externos". O que se deve entender por objetivos nacionais e por antagonismos, concretamente, é muito difícil, porque a elasticidade das expressões é tão acentuada que repele, atualmente, qualquer definição. O antagonismo tanto pode ser de pessoas, como de grupos e abarcar o aspecto social, político, econômico, militar, religioso, moral, científico ou qualquer outro. O mesmo se dirá das ameaças ou pressões antagônicas referentes à segurança interna.

Assim, o Presidente da República pode baixar decreto-lei, com fulcro no art. 55, I, da Constituição vigente (segurança nacional) sobre teatro, cinema, educação, imprensa, comércio, indústria, pecuária etc. Alguns exemplos, ou melhor, diversos exemplos já temos: o Decreto-Lei nº 1.077/70 regulou publicações e exteriorizações contrárias à moral e outras situações; o Decreto-Lei nº 1.215/70 fixou recursos para implantação do PIS; o Decreto-Lei nº 1.149/71 estabeleceu condições para filiação de entidades sindicais brasileiras a organizações estrangeiras. Já houve até decreto-lei em matéria de locação de imóvel, sob o respaldo da segurança nacional..., mas o Supremo Tribunal Federal o acoimou de inconstitucional.

Diante de toda essa atividade e do instrumental com que se armou o Executivo, diante da celeridade que se imprimiu ao processo legislativo, não se pode, nos dias atuais, vislumbrar a importância que se deu à delegação legislativa pela quase totalidade dos publicistas brasileiros, sob os regimes constitucionais anteriores ao de 1967.

Na sistemática jurídico-constitucional em que mergulhou o País, a delegação legislativa pouco será utilizada, dado ao insofismável esvaziamento do Legislativo e aos fatores de fortalecimento do Executivo, tornando-se a delegação legislativa manifestamente irrelevante no Direito brasileiro atual.