

O decreto-lei na Constituição

RONALDO REBELLO DE BRITTO POLETTI
Consultor Jurídico do Ministério da Justiça.
Professor da UnB

SUMÁRIO

1. Justificativa do tema.
2. Seus limites.
3. Seu roteiro.
4. A teoria da divisão dos poderes.
5. Aristóteles.
6. Locke.
7. Montesquieu.
8. Madison.
9. Observações atuais.
10. Universalidade terminológica para uma questão moral.
11. O fortalecimento do Executivo. Suas razões.
12. Seus momentos.
13. O decreto-lei na Itália.
14. Na França.
15. Na Inglaterra.
16. O decreto-lei no Brasil. História.
17. Algumas questões.
18. Delegação ou competência originária.
19. O conteúdo material do decreto-lei.
 - 19.1. A segurança nacional.
 - 19.2. Finanças públicas.
 - 19.3. Criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.
20. Urgência, interesse público e aumento de despesa.
21. A questão do controle da constitucionalidade.
22. O problema da eficácia.
23. O fim ou a evolução do decreto-lei.

1. O decreto com força de lei, ou simplesmente decreto-lei, institucionalizado pela Constituição do Brasil, deve e pode ser estudado sob a luz do Direito Constitucional Comparado. Muitas são as razões.

O instituto, objeto do presente trabalho, não representa idiosincrasia do constitucionalismo brasileiro. Não possui, como de resto quase tudo em direito, aquela marca do inédito, capaz de tornar impossível, ou mesmo inútil e desinteressante, um estudo comparativo.

Relegado a mera técnica jurídica, tornar-se-á incompreensível. Por isso, também, sua análise limitada a uma interpretação formal do texto constitucional não o explica. É preciso indagar de suas fontes doutrinárias, seus paralelos nos outros países, suas causas políticas, enfim, sua razão histórica.

O instituto, na verdade, não se compreende sem o elemento fático que o gerou. Este, porém, inserido na política nacional, não se isola da política do mundo. Ainda mais no século XX, o das comunicações velozes e o da tecnologia surpreendente, em que dificilmente se pode fugir do correlacionismo fenomênico, sempre evidente no terreno das ciências sociais.

Assim, o decreto-lei não é uma extemporaneidade histórica. Ao contrário, julgando os acontecimentos a partir do declínio da liberal democracia, passando-se pela social democracia da Constituição de Weimar, posteriormente pelos regimes ditatoriais, e, ainda, pelas Constituições do após-guerra, verifica-se que o decreto-lei, variável em suas formas, tem sido largamente utilizado.

Por outro lado, os fracassos históricos de sua utilização, as deficiências na sua tecnicidade e instrumentalidade, a sua ineficácia formal, não convalidam sua impropriedade, ao contrário provam seu oportunismo, porque os fatos supervenientes vêm atestar sempre sua importância. Sua ineficiência, paradoxalmente, o consagra.

2. Objetivar-se-á, tão-somente, o decreto-lei constitucionalizado, em que haja controle exercitável por autoridades ou órgãos diferentes dos que o produzem, assim como ele existe na Constituição brasileira. Pois, sem aquele controle, o decreto-lei seria explicável apenas política ou revolucionariamente.

Nesse aspecto, portanto, não deixa de ser curioso que seu estudo seja feito justamente nos lugares em que o dogma constitucional da divisão de poderes reluta em desaparecer. Por isso, não se cuidará aqui, a não ser como menção a fato histórico, do decreto-lei nos Estados totalitários. Eis que neles o problema não existe. No fascismo, por exemplo, os decretos-leis não decorriam de uma delegação do Poder Legislativo, pois emanavam da suprema autoridade legislativa⁽¹⁾, integrada por diversos órgãos; da mesma forma, no regime soviético, ou nos seus modelos, caracterizados por uma concentração de poderes. O Estado socialista da URSS, por definição, é uma ditadura. A lei, expressão da necessidade da classe proletária, é dela instrumento e emana da elite do partido para realizar os fins do Estado, classificado doutrinaria-

(1) MOTTA FILHO, Cândido. *O Poder Executivo e as Ditaduras Constitucionais*, SP, Ed. Revista dos Tribunais, 1940, p. 135.

mente como de transição. Clara, portanto, a ausência de dicotomia na "ditadura do proletariado" entre o decreto, norma emergente do Executivo, e a lei, norma produzida pelo Legislativo, ou pelo Estado na sua função legislativa.

Não se considerará, também, o decreto-lei emanado de governo provisório, na ausência de Poder Legislativo, como é comum ocorrer nos períodos pós-revolucionários, por exemplo, na instauração da República brasileira.

3. O decreto-lei integra uma questão maior, referente à divisão dos poderes, às funções do Estado, ao fortalecimento do Executivo e sua colaboração no processo legislativo. Depois de rápida visão sobre isso, indagar-se-á das Constituições contemporâneas que admitiram o decreto-lei, principalmente aquelas onde o instituto se assemelha ao institucionalizado no Brasil. A seguir, a análise do instituto: seus antecedentes e pressupostos, as dúvidas que suscita, seu alcance e sua crítica, as causas de seu fracasso. Finalmente, as conclusões e as perspectivas do instituto num quadro constitucional.

4. A formulação do princípio da separação dos poderes começa, no plano da história das idéias políticas, em ARISTÓTELES. Depois se aprimora em LOCKE, BOLINGBROKE e MONTESQUIEU. É aplicado na França revolucionária e no regime dos Estados Unidos da América. Apesar das críticas que recebe ⁽²⁾, transforma-se em dogma do Estado Liberal. Em face da sua aplicação e da dinâmica do Estado Moderno, novas doutrinas procuram explicá-lo, partindo principalmente dos conceitos de função, órgão, controle; e procurando compará-los e defini-los diante do que seria o poder, ou os poderes do Estado. A isto acresce a questão das diferenças entre separação, divisão, independência, harmonia, colaboração e intervenção recíproca dos poderes, ou dos órgãos que os exercem.

Na doutrina dos formuladores do princípio, a observação fundamental e necessária consiste em que o contexto histórico e a estrutura do Estado, em que viviam, diferem substancialmente dos nossos ⁽³⁾.

5. O estagirita, na sua *Política*, depois de tratar da definição e estrutura do Estado, da economia doméstica, do escravo, da propriedade, da teoria da comunidade ideal, dos melhores Estados existentes, do cidadão, da classificação das Constituições, da democracia e oligarquia, da monarquia, das formas desta, ressalvadas sempre as diferenças dessas expressões no pensamento aristotélico com as que usamos atualmente, inicia o Livro IV tratando dos vários tipos de Constituição. E ali observa que o Estado ideal é frequentemente inalcançável. O verdadeiro legislador e o estadista precisam considerar não somente o "ótimo", considerado abstratamente, mas o melhor em

(2) NAVARRO DE BRITO, Luiz. *O Veto Legislativo — Estudo Comparado*, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1966, cita, a propósito, o discurso de JULES GRÉVY em 6-10-1848; BURDEAU, Georges. *Tratado*, Tomo IV, p. 296; AMADEE BONDE, *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris, 1927.

(3) PONTES DE MIRANDA. *Os Fundamentos Atuais do Direito Constitucional*, RJ, Freitas Bastos, 1932, pp. 320/321; VICTOR NUNES LEAL. "A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia" in *Cinco Estudos*, RJ, Fundação Getúlio Vargas, 1965, pp. 95 e 99; THEMISTOCLES CAVALCANTI. "O Princípio da Separação dos Poderes e suas Modernas Aplicações", *ibidem*, p. 2.

face das circunstâncias. Com base nisto, passa a analisar os diversos tipos de regime e de governo, os quais já havia definido, visando àquilo que se deve fazer para obter neles o melhor resultado. Seguindo neste raciocínio, finaliza o Livro IV, capítulos 14, 15 e 16, tratando das três partes do governo, as quais deve o legislador atentar para ver a Constituição do Estado. "Todas as Constituições têm três elementos, nos quais o bom legislador deve olhar o que é próprio de cada uma delas. Quando eles estão bem ordenados, o governo é bom; e os governos diferem, quando aqueles elementos estão ordenados de forma diferente. Há (a) um elemento que delibera sobre os negócios públicos; outro (b) concernente às magistraturas — quais devem ser, que autoridade devem ter e como devem os magistrados ser eleitos — e (c) o terceiro elemento, que dispõe do poder judicial" (4).

Quanto ao "elemento deliberativo", o principal elemento, diz o filósofo ter ele autoridade em matéria de guerra e paz, fazendo e desfazendo alianças; elabora a lei, impõe a morte, o exílio, o confisco; elege magistrados e os fiscaliza (5). Este elemento varia conforme as Constituições e os tipos de governo.

O segundo elemento corresponderia ao Executivo, o corpo dirigente dos magistrados; ARISTÓTELES considera o número que deve conter, qual o período de sua existência, qual sua competência, como devem ser eleitos, por quem e dentre quais devem ser escolhidos, como devem ser distribuídos, por officios etc. Variando, aqui também, a solução das questões de acordo com o tipo de governo (6).

No terceiro, equivalente ao poder jurisdicional, é imprescindível resolver: os juízes devem ser escolhidos dentre alguns; quantos tipos de tribunais existem; devem os juízes ser eleitos ou não (7). E tratando disto, ARISTÓTELES termina a parte de seu trabalho trazendo importante contribuição para a teoria da divisão e separação dos poderes, repercutindo muitos séculos mais tarde no pensamento do homem dos séculos XVII e XVIII. Além disso, o notável pensador fornece uma das chaves do Direito Constitucional Comparado, ou seja, a classificação das Constituições conforme estejam dispostos os elementos que menciona: "quando eles estão bem ordenados, o governo é bom; e os governos diferem, quando aqueles elementos estão ordenados de forma diferente".

6. JOHN LOCKE, o pai do liberalismo inglês, entusiasta de CROMWELL e dos puritanos, decepcionado, viu com bons olhos a Restauração do Trono (8). Envolvido em acontecimentos políticos — estava em oposição aos STUARTS reinantes — LOCKE exila-se na Holanda. De lá, sairá GUILHERME DE

(4) ARISTÓTELES, *Politics*, translated by BENJAMIN JOWET, Book IV, chapter 14, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1952, em tradução livre.

(5) *Idem, ibidem.*

(6) *Idem, ibidem*, Book IV, cap. 16.

(7) *Idem, ibidem*, cap. 18.

(8) CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*, trad. de LYDIA CHRISTIANA, 2ª ed., RJ, Agir, 1966, p. 92.

ORANGE para fazer-se Rei da Inglaterra, na "Gloriosa Revolução de 1688": vitória dos "whigs", grupo, onde se situa LOCKE, contrário à extensão da prerrogativa real. LOCKE foi o teórico revolucionário. Já havia escrito os *Dois Tratados sobre o Governo* (9). Esta obra enfeixa uma filosofia política completa. Para compreender, portanto, a divisão dos poderes em LOCKE, é preciso, ainda que rapidamente, tecer considerações a respeito de seu pensamento político (10).

Ele é antiabsolutista. Refuta a teoria do direito divino das monarquias. Sua obra afasta os possíveis escrúpulos do povo inglês diante da Revolução, pois, consoante o absolutismo, os reis, titulares do direito divino, nada poderiam sofrer. E os STUARTS haviam sido depostos (11). No seu trabalho, os publicistas ingleses, americanos e franceses, durante todo o século XVIII, haverá de inspirar-se. Na verdade, nele se estabelece, definitivamente, as bases da democracia liberal de essência individualista.

Dos dois tratados, o segundo nos interessa. O primeiro consiste numa refutação a ROBERT FILMER, que sustentava a origem divina do poder absoluto dos reis. O segundo é considerado como endereçado a HOBBS. Assim foi intitulado originalmente: *Essay Concerning the True Original Extent, and End of Civil-Government*. Procurando refutar a HOBBS, a ele mesmo recorre e das mesmas hipóteses parte, admitindo um estado natural seguido de um pacto social. Idéias estas comuns aos escritores dos séculos XVII e XVIII. Enquanto, todavia, para HOBBS os homens transferem, pelo contrato, ao rei soberano os seus direitos, para LOCKE os mesmos subsistem na sociedade civil.

Para compreender corretamente o Poder Político, na concepção de LOCKE, considere-se o estado dos homens na natureza: de perfeita liberdade no ordenar de suas ações, no dispor de suas posses e pessoas, de acordo com os padrões das leis naturais, independentemente da vontade de qualquer outro homem. Todo o poder é recíproco em cada um (12). Este Estado de liberdade não é um Estado de licenciosidade (State of Licence), pois o homem, apesar de poder dispor de si, de suas coisas, não é livre para destruir-se. O estado da natureza rege-se pela lei da natureza, a qual obriga a todos. A razão consiste nesta lei. Ensina que todos são iguais e independentes, e nenhum pode atentar contra outro em sua vida, saúde, liberdade e propriedade (13). Tal si-

(9) Cf. LOCKE, John. *Two Treatises of Government, with Introduction and Notes by Peter Laslett*, Cambridge University Press, 1960. A expressão "tratado" em vez de "ensaio" é mais correta por ser o título original da obra. Ensaio é o nome do segundo tratado. Cita-se muito o episódio histórico relativo ao fato de no navio em que a princesa Maria vai ao encontro do seu esposo Guilherme, para com ele ser coroada, embarca também Locke, que tem nas mãos o manuscrito de seus *Dois Tratados*.

(10) Cf., a respeito, RAO, Vicente, *As Delegações Legislativas no Presidencialismo e no Parlamentarismo*, SP, Max Limonad, 1963.

(11) LABROUSSE, Roger. *Introduction à la Philosophie Politique*, Paris, Librairie Marcel Rivière, 1959, p. 162.

(12) Cf. LOCKE, *op. cit.*, *Segundo Tratado*, cap. II, § 4º.

(13) *Idem, ibidem*, cap. II, § 6º.

tuação, portanto, não é descrita por HOBBS (homo homini lupus). Tem inconvenientes, é certo, relativos à lei natural e sua execução, mas não no estado de guerra, conforme LOCKE procura demonstrar no capítulo III.

Os homens não fariam o pacto social para piorar sua situação debaixo do jugo do rei absoluto. Eis o problema principal do estado da natureza: o da execução de sua lei. Nele cada um tem o poder executivo da lei natural. É irracional os homens serem juizes de seus próprios casos. O amor próprio os faria parciais para si e para os amigos. A paixão e a vingança levariam os homens a punir os outros pelas próprias mãos. Isto seria o triunfo da desordem. Deus certamente estabeleceria o governo para restringir a parcialidade e a violência do homem. O governo é o remédio próprio para as inconveniências do estado da natureza (14).

Não se justifica, portanto, a transferência do poder para o rei absoluto mas, ao contrário, a distinção entre os poderes e as suas recíprocas limitações. Sendo o estado natural o da liberdade e o da igualdade e do gozo inefável da propriedade, possuindo inconvenientes quanto à aplicação da lei natural, não se há de dar pela sociedade civil a prerrogativa de criar e executar a lei a um só homem substituindo nisto a todos os outros, que no estado natural podiam exercer estas funções. Da mesma forma, as excelências do estado natural perder-se-iam em razão da desordem na aplicação da lei natural (prerrogativa de todos). A necessidade do Estado nasce para aperfeiçoar a vida. Só pode surgir através do consentimento.

A liberdade natural do homem consiste em não se submeter a poder na terra e não estar sob a vontade ou autoridade legislativa do seu semelhante, mas ter somente a lei natural como regra. A liberdade, porém, do homem em sociedade é a de apenas colocar-se debaixo do Poder Legislativo, estabelecido pelo seu consentimento (15).

O poder é exercido como um depósito, uma confiança (trust, trusteeship) nas mãos dos governantes para ser usado em proveito do povo. O limite de sua utilização está no bem público. Na distinção entre os poderes, o Legislativo é o mais importante. Lembremos a intenção de os STUARTS arrebatarem o poder ao Parlamento. Mas este não é absolutamente soberano, pois quem detém a soberania é só o povo, através de seus indivíduos (16). O Legislativo, sendo, portanto, um poder delegado pelo povo, não poderá delegar a outrem seu poder: *delegata potestas non potest delegari. The Legislative neither must nor can transfer the power of making laws to any body else, or place it any where the people have* (17).

Fundamentado no que acima foi superficialmente exposto, LOCKE trata, no capítulo XI do seu *Segundo Tratado*, da extensão do Poder Legislativo e, no capítulo XIII, além daquele, dos Poderes Executivo e Federativo.

(14) *Idem, ibidem*, cap. II, § 13.

(15) *Idem, ibidem*, cap. IV, § 22.

(16) LABROUSSE, Roger, *op. cit.*, p. 173.

(17) LOCKE, *op cit.*, cap. XI, § 142.

Estabelece LOCKE os limites do Poder Legislativo. Trata também da execução necessária da lei pelo Poder Executivo, pois enquanto o primeiro diz como a força pública deve ser empregada, o segundo a aplica. Daí a necessidade destes poderes serem separados.

O Poder Federativo diz respeito às relações com os outros Estados. *This therefore contains the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions, with all persons and communities without the Commonwealth, and may be called Federative if any one pleases. So the thing be understood. I am indifferant as to the name* ⁽¹⁸⁾. E este, o Federativo, deve ser exercido por quem exerce o Executivo. Separá-los seria proporcionar a desordem e a ruína para a comunidade ⁽¹⁹⁾.

Está claro inserir-se na competência do Executivo a função jurisdicional.

É muito grande a contribuição de LOCKE, mesmo porque nele MONTESQUIEU, em parte, se fundamentará. Mas sua doutrina da separação de poderes e de proibição de delegação legislativa sofreu, na própria vida política inglesa, a refutação. No regime parlamentarista inglês ocorre, na verdade, uma delegação permanente entre o Executivo e o Legislativo, sendo mesmo o exemplo clássico de colaboração e interpenetração destes dois poderes. Por outro lado, a doutrina de LOCKE não se concilia com o que se denomina tripartição dos poderes nas Constituições liberais de modelo americano, uma vez que os três poderes para LOCKE (Legislativo, Executivo, Federativo) não correspondem aos tradicionais (Executivo, Legislativo, Judiciário), bem como não são exercidos por órgãos diferentes (cf. retro, o Federativo é exercido por quem exerce o Executivo, no qual está compreendida a função judicial).

7. *O Espírito das Leis* sacralizou-se no espírito dos liberais. É o livro santo dos partidários da liberal-democracia. Seu autor move-se aproximadamente pelos sentimentos de LOCKE. Lutava-se, então, contra a tirania. Parece-nos, porém, precipitado classificar MONTESQUIEU como um democrata. Entre ele e ROUSSEAU vai enorme diferença. Melhor será chamá-lo de aristocrata liberal. Paradoxalmente, LOCKE era empirista, discípulo de BERKELEY e HUME, não de DESCARTES, mas formaliza suas idéias políticas como um racionalista; e MONTESQUIEU, em cuja obra está sempre vivo o racionalismo francês, usa da observação, método tipicamente empírico, para desenvolver e explicar, com base na Constituição da Inglaterra, a teoria da tripartição dos poderes, seu equilíbrio e sua harmonia. De tal forma o fez, que o mundo ainda a ele recorre para teorizar as questões do Estado liberal. É justamente no livro XI de sua obra, ao tratar das leis estabelecedoras da liberdade política, depois de procurar seu conceito e afirmar que há um país cuja Constituição, ao contrário das outras, tem por fim aquela liberdade, que MONTESQUIEU analisa a Constituição inglesa. Define, então, os tradicionais três poderes e traça seus limites.

A existência desses poderes é absolutamente necessária para a liberdade. Esta só existe, onde não haja abuso do poder. A experiência demonstra que cada homem investido do poder tende a abusar dele e levar sua autoridade

(18) *Idem, ibidem*, cap. XII, § 146.

(19) *Idem, ibidem*, cap. XII, § 148.

até onde for sua vontade. Até a virtude necessita de limitações. Enriquecendo essas idéias, Lord ACTON dirá: todo poder corrompe, todo poder absoluto corrompe absolutamente. Para prevenir esse abuso, afirma MONTESQUIEU, é necessário apelar para a verdadeira natureza das coisas, fazendo com que o poder freie o poder. Tudo para o homem nada fazer, senão obrigado por lei, nem ser forçado a abster-se do que ela permite.

Em cada Estado há três tipos de poder: o Legislativo, o Executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o Executivo em relação às matérias que dependem do direito interno. Por este último, o Estado pune criminosos ou julga questões entre os indivíduos. Chamar-se-á Poder Judiciário.

A liberdade política do cidadão consiste na tranqüilidade fundada na opinião que cada um tem de sua própria segurança. Para isto, o governo deve ser constituído de tal forma que cada um não tenha medo do seu próximo.

Quando os Poderes Legislativo e Executivo estão reunidos numa mesma pessoa, ou num mesmo corpo de magistrados, não pode existir liberdade, porque nascem apreensões em face da possibilidade de o monarca ou o senado editarem leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade, se o Judiciário não estiver separado do Executivo e do Legislativo. Unido ao Legislativo, a vida e a liberdade dos cidadãos tornam-se expostas a controle arbitrário, pois o juiz também legislará. Se ligado ao Executivo, o juiz pode comportar-se com violência e opressão.

Assim se resume, de maneira superficial, o que disse MONTESQUIEU sobre a questão da divisão e separação dos poderes (20).

No mesmo capítulo o autor de *O Espírito das Leis* tratou das limitações do Legislativo em seu próprio corpo, pela existência de duas partes, uma prendendo a outra pela faculdade de divergir. Limitou-o, também, pela possibilidade de o Executivo rejeitar uma resolução do Legislativo, ou seja, em última análise, pelo veto. Mencionou, ainda, a hipótese de o Legislativo autorizar o Executivo a adotar medidas de exceção, num pequeno e limitado período, quando houver perigo para o próprio Legislativo em face de conspiração secreta contra o Estado, ou na hipótese de guerra externa.

8. O princípio político, em pauta, foi aplicado nos Estados Unidos da América, apesar daqueles "mais respeitáveis adversários da Constituição", noticiados por MADISON no *The Federalist* (21). Supunham eles que a Constituição não adotara a tripartição dos poderes, na sua forma ortodoxa. Por isso, os grandes comentadores da Constituição norte-americana vêm à sua defesa para demonstrar a aplicação do princípio. Na verdade, uma certa invasão funcional e a colaboração dos poderes na formação de um mesmo ato não negam o princípio. Constituem, ao contrário, uma das lições de MONTESQUIEU (22).

(20) MONTESQUIEU. *De L'Esprit des Loix*, Livro XI, caps. IV e VI, Librairie Garnier, Paris, 1927, Tome 1er, pp. 152 e segs.

(21) MADISON. *The Federalist*, nº 47, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1952.

(22) NAVARRO DE BRITO, Luiz, *op. cit.*

Para MADISON, a tirania define-se, justamente, pela acumulação dos três poderes nas mãos de um ou de alguns, quer sejam eleitos ou não. Se a Constituição federal for responsável pela acumulação de poderes, ou mistura deles, não faltarão argumentos para a sua condenação. Necessário para saber o conteúdo do princípio, cuja inaplicabilidade seria insuportável, é consultar o oráculo MONTESQUIEU. Se ele não foi seu autor, teve o mérito de desenvolvê-lo e recomendá-lo à atenção da humanidade. Ora, MONTESQUIEU inspirou-se no modelo constitucional inglês. Logo, é para este que se deve voltar. E nele, um mero exame superficial atesta não haver separação total entre os poderes. A partir daí, MADISON analisa o sistema inglês e conclui não implicar o pensamento de MONTESQUIEU no fato de cada departamento não ter em si *partial agency*, isto é, uma intervenção parcial. Nem acarreta a inexistência de controle de um sobre o outro (23).

Feito isto, o autor do nº 47 do *The Federalist* passa a demonstrar a inexistência, nas Constituições dos demais Estados da federação, da singular figura da separação e distinção absoluta dos poderes (24).

9. MADISON quis, sem dúvida, afirmar não haver o notável francês imaginado o que depois em nome dele disseram, isto é, que os poderes são independentes e autônomos. Na verdade, jamais houve, prática ou doutrinariamente, separação absoluta. O próprio MONTESQUIEU falou sobre o veto, que é ato integrante do processo legislativo e praticado pelo executivo. Há quem conteste tenha o autor de *O Espírito das Leis* se referido à separação funcional ou material das autoridades do Estado. Ao contrário, nele essas funções se confundiriam na mesma autoridade e no mesmo poder (25).

Outros viram uma contradição em MONTESQUIEU, entre o princípio da separação dos poderes e o da unidade e indivisibilidade da soberania (26).

Remédios contra a separação absoluta logo apareceram: a delegação, o veto, o controle da constitucionalidade. Baseados nestes fenômenos reais, os teóricos indicam as diferentes funções e não poderes do Estado. Mas o argumento é muito fraco diante da lógica liberal. Ensina VICENTE RAO: "A separação dos poderes não se confunde com a distinção ou distribuição de funções. Há distinção e distribuição de funções mesmo nos regimes ditatoriais, ou totalitários, sem que os poderes sejam separados" (27).

Falou-se também em órgãos diversos na realização da função estatal ou dos misteres do Estado. Mas, da mesma forma que o conceito de poder não se confunde com o de função, também não se identifica com o de órgão.

(23) MADISON, *op. cit.*

(24) *Idem, ibidem.*

(25) THEMISTOCLES CAVALCANTI — citando EISEMANN. "O Princípio da Separação dos Poderes e suas Modernas Aplicações", in *Cinco Estudos*, RJ, Fundação Getúlio Vargas, 1955.

(26) RAO, Vicente, *op. cit.*, lembrando Rousseau e Benjamin Constant, p. 24.

(27) *Idem, ibidem*, p. 30.

A idéia de colaboração entre os poderes adapta-se melhor ao princípio. O problema, contudo, consiste em que o princípio pouco se aplica. Quase sempre não há mesmo distinção entre os chamados poderes. Parece impossível definir a zona respectiva de cada um. Não só há intervenção contínua de um nas áreas dos outros, como o resultado de seus exercícios também constitui angustiante problema para o jurista, na medida em que não se definem os conteúdos desses resultados. Basta indagar, por exemplo, qual a diferença entre a lei, o ato administrativo e a sentença. Se aceitássemos a diferença pelas funções, como distinguir cientificamente uma função da outra, se os conteúdos de seus resultados não se definem? Na hipótese de serem tão-somente os órgãos diferentes, cairia por terra toda a teoria dos três poderes, porque seu fim estaria prejudicado. De fato, se cada um dos órgãos pode exercer cada uma das funções, que espécie de freios e contrapesos poderia existir? E isto é o que ocorre. O Legislativo não só legisla como administra e julga; o Judiciário não apenas julga mas administra e legisla, e o Executivo não se restringe à administração, e exerce a legislação e, sob certos aspectos, a judicatura. Estes são os fatos. Demonstram mais do que as teorias. De todas as críticas que se possam fazer aos doutrinadores da tripartição dos poderes, parece-me a mais grave a do tempo. A história caminha. Existem agora outros poderes enfeixando um outro poder, num outro Estado.

Na declaração de direitos de 1789 — art. 16 — estava escrito: A sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem se determina a separação de poderes, não tem Constituição.

A humanidade, todavia, está prestes a repudiar a mera garantia formal de seus direitos, para reivindicar a sua garantia efetiva. O povo almeja fazer e realizar seu direito. Por outro lado, o Estado conclui que separar poderes é enfraquecer-se e ceder seu comando ao inimigo externo, que conseguiu infiltrar-se internamente. E o pêndulo quase sempre se volta para a concentração de poderes, a centralização política e administrativa.

O importante, para os dias de hoje, não consiste em estruturar o Estado de forma a obstar a tirania, como intentavam LOCKE, MONTESQUIEU e MADISON, mas proporcionar uma técnica de controle apta a proteger a pessoa humana. Isto, evidentemente, envolve outras questões.

10. Os teóricos do liberalismo, entretanto, marcaram tanto a consciência do homem moderno, que se torna impossível dialogar sem menção à terminologia da tripartição de poderes. Até a Igreja Católica fala em “poderes públicos” e “suas funções, tanto legislativas como administrativas ou judiciárias”. Julga ser conforme a natureza humana a constituição da sociedade na base de uma conveniente divisão de poderes, que corresponda às três principais funções da autoridade pública. Usa também as expressões Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário (28).

A questão, enquanto o homem existir, será fundamentalmente de ordem moral. Por isso, a Igreja se preocupa em indicar o bom caminho para o político,

(28) Encíclica *Pacem in Terris*, §§ 67 a 69.

com o fito de que ele seja um agente do bem e contribua para o Estado realizar a sua função técnica de criar e executar o direito.

E aqui as coisas se complicam. Escreve JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES: "No caos do mundo moderno, caos principalmente ideológico, de pragmatismo filosófico e positivismo jurídico, com o conceito de direito reduzido praticamente à condição de norma abstrata, e com a prática de governo de fato, de sistemas em que a lei é, realmente, o produto livre da vontade dos governantes, seja em ditaduras claras, seja em democracias sem conteúdo, a questão é bem mais séria e complicada" (29).

Se os poderes forem independentes e harmônicos, restará sempre uma questão fundamental: Quem os harmonizará?

11. Um dos grandes problemas do constitucionalismo está na elaboração da lei. A questão do decreto-lei insere-se numa mais ampla que é o fortalecimento do Executivo. Materializa-se sua força no desempenho cada vez maior da função legislativa do Estado. Com isto fica enfraquecida a posição do Legislativo, representado, no estado liberal, pelo Parlamento.

O fortalecimento do Executivo é analisado por muitos autores (30). Contra a democracia parlamentar erguem-se vozes cada vez mais numerosas. O regime da democracia parlamentar foi sempre uma luta pela liberdade política e pela democracia, mas deve sofrer uma transformação para que, inclusive, desapareça a "oposição funcional entre a democracia de legislação e democracia de execução" (31).

Há quem explique o sucesso político da Inglaterra como decorrente da fusão entre o Legislativo e o Executivo. Os ingleses haveriam colocado de lado o dogma anacrônico da separação dos poderes (32).

Visto sob um aspecto mais amplo, a participação do Executivo no processo legislativo emana da necessidade do governo intervir em todos os setores, a fim de eliminar distorções e harmonizar os desequilíbrios sócio-econômicos. Como diz VICENTE RAO: "ao Estado tudo se pede e do Estado tudo se espera" (33).

Em cada momento a democracia representativa, essencial para a efetivação do princípio da divisão de poderes, entra em crise. Então, o Executivo avança em sua competência. Além dessa, outras razões existem para justificar e explicar a participação, ora total, às vezes parcial, do Executivo no processo legislativo. Assim, para realizar a intervenção do Estado nos diversos setores, carece o

(29) OLIVEIRA TORRES, João Camilo. *Natureza e Fins da Sociedade Política*. Petrópolis, Vozes, 1968, pp. 144/146.

(30) Cf. Bibliografia citada por SARASATE, Paulo, *A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos*, RJ, Freitas Bastos, 1967.

(31) MOTTA FILHO, Cândido, *op. cit.*, p. 10.

(32) *Idem, ibidem*, p. 21.

(33) RAO, Vicente, *op. cit.*, p. 12.

Parlamento de tempo em face de sua sobrecarga de trabalho; de conhecimentos técnicos necessários para legislar sobre certas matérias; de flexibilidade para equacionar a dinâmica dos fenômenos sócio-econômicos; de maior possibilidade em verificar os resultados práticos das medidas legislativas. Não dispõe, outrossim, o Parlamento de meios para enfrentar situações extraordinárias e de emergência (34).

Existe, ainda, problema de outra ordem a indicar a sua permanência mesmo se aqueles obstáculos fossem removidos; a dificuldade persistiria em razão do sistema. Os "representantes do povo", deste estão desvinculados, mormente depois das eleições. Salvo em alguns países, como a Inglaterra, onde os partidos políticos desempenham suas funções dentro do regime liberal, é raro notar-se qualquer autenticidade na representação política. O representante dificilmente espelha a vontade dos representados, e, ainda que o fizesse, esta vontade nem sempre, pelo menos teoricamente, atende às necessidades do bem coletivo.

Outro fenômeno elucidativo do fortalecimento do Executivo pertence à história. Quando se formalizou a doutrina da separação e independência dos poderes, o Executivo, em última análise, era o monarca hereditário. Ora, nos regimes presidencialistas, o Executivo passou a ser eleito. Na maioria dos casos o povo sabe votar melhor para eleger o chefe da nação do que para nomear seus representantes. Disto decorre que o Presidente da República passa a ser o que teoricamente não é, ou seja, representante do povo. A realidade estendeu este fenômeno aos casos em que o chefe não se elege, mas é imposto. Não há nisto qualquer absurdo, pois ele será mais responsável do que os representantes parlamentares. Na doutrina liberal, em que o Parlamento fornece a vontade nacional, independentemente da vontade preexistente do povo, não importa o número dos que legislam. Podem ser um, dois, ou mil, aqueles encarregados de exercer o Poder Legislativo.

Ensina PONTES DE MIRANDA: "... jogando com os dados históricos iniciais e com os argumentos filosóficos do tempo em que o príncipe e o povo se contrapunham, não viram os doutrinadores que se operara mudança nos dados históricos. O Executivo também passara a ser eleito. A lição aristotélica da subordinação do príncipe à lei e a concepção romanística das leis serviram às reivindicações democráticas, mas levaram à usurpação do poder de revelar a regra jurídica por parte de um corpo, de cuja ciência e intenção nem sempre se podia fiar. Demais a eletividade do Poder Executivo viera a enfraquecer os argumentos dos primeiros tempos, notadamente aquele que se refere à necessidade de retirar ao príncipe o poder de legislar" (35).

Acomodando-se aos fatos supervenientes, o sistema reagiu criando a delegação legislativa, as comissões mistas, a aprovação de lei por comissões parlamentares sem sujeição ao plenário, a iniciativa privativa do Executivo em certas matérias de lei, os procedimentos legislativos urgentes para os projetos do Executivo etc. E diante da guerra, externa ou interna, bem como diante de o Executivo intuir a necessidade da lei, encarnando em sua vontade nacional,

(34) NAVARRO DE BRITO, *op. cit.*, p. 70.

(35) PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, p. 220.

e mesmo assumindo a responsabilidade histórica de seu papel, fez surgir o decreto-lei.

12. Os momentos do fortalecimento do Executivo aparecem na história do século XX após cada uma das grandes guerras. Esses dois momentos caracterizam-se por uma estranha semelhança. Basta ler os livros de B. MIRKINE-GUETZÉVITCH — *As Novas Tendências do Direito Constitucional*, 1933; de PONTES DE MIRANDA, *Os Fundamentos Atuais do Direito Constitucional*, 1932; e de CÂNDIDO MOTTA FILHO, *O Poder Executivo e as Ditaduras Constitucionais*, 1940; para se perceber imediatamente a sua atualidade e a notável semelhança do momento histórico em que foram escritos com o atual.

Na verdade, não é inédito, nem recente, o fenômeno da expansão do Poder Executivo. Dele sempre se desconfiou, mormente desconfiaram os puristas do regime liberal. Já na Constituinte de Filadélfia, BUTLER advertia os seus colegas contra esta tendência perigosa que devastava todos os países. Mas é a partir da I Guerra Mundial que avulta o fortalecimento constante do Executivo. Já traçamos em linhas gerais as explicações possíveis de justificar tal fato irretorquível (36).

Ele é comum em toda a Europa. Na Áustria, em 1929, surge lei constitucional em razão da ameaça de guerra civil. O Presidente passa a ser eleito diretamente pelo povo, e pode decretar "regulamentos de necessidade", submetidos à aprovação de uma Comissão (37). Acusa-se a Constituição polonesa de 1921 pela fraqueza da autoridade. Desde 1924, o Ministério recorre, para realizar reformas financeiras, a decretos-leis, no caso, inconstitucionais. Logo depois, a Constituição de 1926 modifica as relações entre os poderes, institucionalizando o primado do Executivo. O Presidente, além de outros poderes, tem a iniciativa das leis e o direito de promulgar decretos-leis na ausência das Câmaras (38).

Na Itália, depois da guerra, a prática dos decretos-leis tornou-se normal e com o fascismo desaparece o princípio da divisão de poderes (39).

Na Constituição espanhola de 1931, concede-se ao Presidente da República o direito de determinar medidas urgentes para a defesa da integridade ou a segurança da nação. E a Câmara pode autorizar o Governo a legislar por decreto sobre matéria reservada à competência do Poder Legislativo. Por outro lado, o Presidente da República, durante as férias parlamentares, é autorizado a legislar em certos assuntos de exclusiva competência do Poder Legislativo (40).

Em Portugal, também se instala uma ditadura de natureza constitucional. Enfim, muito conhecido é o fenômeno político do após-guerra, que, de certo

(36) Cf. NAVARRO DE BRITO, Luiz, *op. cit.*

(37) MOTTA FILHO, Cândido, *op. cit.*, p. 116.

(38) *Idem, ibidem*, pp. 116/117.

(39) *Idem, ibidem*, p. 122.

(40) *Idem, ibidem*, p. 127.

modo, gerou ditaduras de toda ordem. Mas antes das ditaduras e da II Guerra, a invasão do Executivo no terreno do Legislativo foi normal. Diz-nos LANGROD: "Sem o apelo aos decretos-leis, o governo democrático europeu, na primeira metade do século XX, teria sido impraticável, dentro do regime jurídico dominante" (41).

Além destes países citados, costuma-se lembrar as Constituições da Lituânia (1928), Letônia (1922), que permitiam decreto-lei no recesso ou na dissolução das Câmaras (42). Também a França tanto fez uso desse instrumento que o famoso artigo 13 da Constituição de 1948 proibiu expressamente qualquer tipo de delegação legislativa, como reação à tendência do fortalecimento do Executivo.

Depois da II Guerra, a Europa ensaiou e efetivou uma renovação completa do regime do tipo parlamentar. No velho continente, a democracia clássica perdera definitivamente os países que passaram para a órbita de influência da Rússia Soviética, bem como a Península Ibérica. Precisava assim a democracia conciliar as tendências liberais com o intervencionismo do Estado na economia, a unidade da nova república com o regionalismo necessário, a liberdade política com a autoridade estatal (43).

Visando a esta nova harmonia, que não é o triunfo do Parlamento nem a preponderância do Executivo, apesar de desejá-lo forte e estável, o constitucionalismo procurou, em última análise, realizar, dentro do Estado de Direito, a tendência imperativa dos tempos modernos. Objetivando racionalizar o Poder, garantindo o Direito, fez-se na Europa a reforma técnica de instituições arcaicas. A delegação legislativa usada normalmente na Inglaterra consagrou-se no continente. O processo legislativo alterou-se. O decreto-lei reaparece na Itália, impõe-se na França. Na Alemanha aparece o "estado de necessidade legislativa".

Neste quadro, profundamente diferente do brasileiro, devemos enquadrar o fenômeno do decreto-lei, uma forma de delegação legislativa.

Nas rápidas pinceladas com que pintamos a situação em que o decreto-lei foi inserto nas Constituições, procuramos mostrar apenas a atualidade do tema. Só assim poderemos ensaiar a sua análise técnica e seu estudo comparativo.

13. A Constituição italiana de 1947, em seu art. 77, estabelece:

"Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

(41) LANGROD, Georges. *O Processo Legislativo na Europa Ocidental*, prefácio do Ministro OSWALDO TRIGUEIRO, RJ, Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 9.

(42) SARASATE, Paulo, *op. cit.*

(43) LANGROD, *op. cit.*, p. 36.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti" (44).

Na Itália, o Governo é exercido pelo Presidente do Conselho de Ministros e por estes. Vigé o Parlamentarismo. No texto constitucional, deve-se distinguir o exercício normal e o extraordinário da função legislativa. Enquanto o primeiro pertence às Câmaras, o segundo é conferido ao governo, pela delegação do Parlamento ou pela competência própria, nos casos de necessidade improrrogável. Obviamente se derroga lá o princípio da divisão de poderes. Mas isto só se justifica quando motivos existirem de grande interesse (45). A primeira parte do art. 77 (o Governo não pode, sem delegação das Câmaras, editar decretos com força de lei ordinária) já é fruto do art. 76, que o antecede: "o exercício da função legislativa não pode ser delegado ao Governo, senão determinando-se os princípios e critérios, por tempo determinado e com objetos definidos". Mantém-se a proibição da delegação, mas é aberta uma exceção para os casos extraordinários de necessidade e de urgência. O Governo assume a responsabilidade política pelos *provvedimenti*, seja pela avaliação do pressuposto da necessidade, seja pelo seu conteúdo. As cautelas são grandes e maiores do que em relação aos institutos semelhantes anteriores. Deve o "provvedimento" mencionar a necessidade e a urgência e ser apresentado no mesmo dia às Câmaras, que, se não estiverem reunidas, serão convocadas expressamente para apreciar o assunto (46).

Convertido em lei, sua eficácia será *ex tunc*, porém, se rejeitado ou não aprovado no prazo de sessenta dias da sua publicação, perderá igualmente a eficácia desde sempre (47).

Comenta PERGOLESI ser lógica a disposição, porque indica a obediência ao princípio que o Poder Legislativo pertence unicamente ao Parlamento.

A matéria objeto do decreto-lei na Constituição italiana é a mesma da legislação ordinária, excetuando-se, portanto, a matéria constitucional (o cit. art. 77 fala em "valore di legge ordinaria") (48). A Itália foi pioneira na Europa do pós-guerra, ao adotar o decreto-lei constitucional. E o fez sem quebrar o primado do Parlamento, na função legislativa do Estado. Diz-nos MEUCCIO RUINI ao analisar o sistema legislativo italiano: "... bisogna difendere risolutamente la funzione legislativa del Parlamento; ma non si deve metterla in pericolo dandole una portata ed una rigidità non necessaria, che sarebbe con-

(44) *Costituzione della Repubblica Italiana de 1947*. Editore Ubrico Hoepli, Milano, 1963, Profs. Franchi e V. Feroci, cf. tb. LAVAGNA, *La Costituzione Italiana*, commentata con le decisioni della Corte Costituzionale, Torino, 1970, pp. 742 e segs.

(45) ANTONIO AMORTH. *La Costituzione Italiana*, Commento Sistematico, Milano, 1948, p. 135.

(46) PERGOLESI, Ferruccio. *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1962, p. 310.

(47) *Idem, ibidem*.

(48) *Idem, ibidem*, p. 312.

troproducente" (49). De fato, toda inovação do processo legislativo deve observar o mais importante. "... ciò che importa è che la parola decisiva spetti al Parlamento" (50). Desta forma, e com essas precauções, a Itália pôde romper com o princípio da separação e independência dos poderes, criando formas de legislação especial, sem, entretanto, correr o risco de abalar a liberdade e o equilíbrio institucional. "Le due forme di legislazione speciale che stanno accanto alla normale ed ordinaria sono, com carattere di straordinarietà e di eccezione, la legislazione delegata e la legislazione anticipata e provvisoria d'urgenza; eccezionalissima quest'ultima, che viene talvolta designata come contingente e d'emergenza, e l'altra come supplementare e condizionata" (51).

A Constituição italiana não fechou os olhos à realidade. Na França, ao contrário, depois da guerra, se proibiu completa e explicitamente qualquer tipo de delegação, permanecendo-se fiel ao princípio absoluto da legislação direta e ordinária.

Louve-se a originalidade italiana. Naquele país foram aceitas as três formas excepcionais, a saber, a lei delegada, o decreto-lei, e a legislação pelas comissões internas das Câmaras, sem submissão ao plenário. Existem para isso, todavia, razões de tradição histórica. Os decretos-leis e a delegação de plenos poderes não eram desconhecidos na Itália, mesmo antes do fascismo, numa forma irregular e incerta. Então, a doutrina se inclinava a negar sua legitimidade. Notáveis foram as tentativas com LUDOVICO MORTARA na Cassação e VITTORIO SCIALOJA no Senado, para estancar a inundação da legislação extraordinária. Depois veio o fascismo e proclamou o princípio de que a faculdade de legislar não é em si completamente própria do Parlamento; ao invés, é um dos aspectos normais da atividade de governar. O Parlamento e a Magistratura derivam-se daquele poder "existencial e indiscriminado" que constituía, no fascismo, a força dirigente do Estado. Os juristas de MUSSOLINI (entre eles PANNUNZIO e BIGGINI) sustentavam que o Parlamento tem na legislação o exercício técnico de fazer conhecer questões e exigências populares. A decisão legislativa, porém, pertence ao Governo, o que, aliás, é o oposto da doutrina relativa ao regime parlamentar representativo (52).

No entanto, reconheça-se que a Lei ROCCO nº 100, de 1926, valia como lei constitucional, a seu modo, e também, como um pequeno código dos métodos da legislação fascista. Não era ela desprovida de técnica jurídica e dava a impressão de disciplinar o processo legislativo anterior. Institucionalizava o decreto-lei, exigindo para o mesmo razões de urgência e de necessidade absoluta, mas estabelecia o prazo de dois anos para a sua conversão em lei. Admitia a lei delegada, dentro dos limites da delegação, o que era semelhante, porém, à delegação de plenos poderes. Dava, ainda, ao governo a faculdade de promulgar normas jurídicas para a execução da lei e para a organização da administração pública (53).

(49) MEUCCIO RUINI. *La Funzione Legislativa Tecnica delle Leggi e Lavori Parlamentari*, Milano, Dott. A. Giuffrè, 1953, p. 46.

(50) *Idem*, *ibidem*, p. 47.

(51) *Idem*, *ibidem*, p. 47.

(52) *Idem*, *ibidem*, pp. 56/57.

(53) *Idem*, *ibidem*, pp. 56/57.

A nova Constituição italiana fez maravilhas indubitáveis, na expressão de MEUCCIO RUINI, ficando no meio do caminho entre a Lei ROCCO e o sistema liberal. Passou por cima de preconceitos e acabou por constitucionalizar o decreto-lei, evitando sua imposição à margem da Lei Maior.

A delegação faz-se através do "decreto legislativo", e este difere bastante do "decreto-lei". Os dois corajosos institutos são diferentes justamente no fato de que, no "decreto legislativo", a *vis* legislativa está na lei ordinária de delegação e não lei delegada, isto é, não no decreto legislativo emanado do Executivo. Ao contrário, o decreto-lei é provisório e só adquire foro de lei depois de ser aprovado pelo Parlamento, perdendo sua eficácia *ex tunc* se desaprovado. Não é essa, porém, a única diferença. Ao decreto-lei ligam-se as idéias de necessidade e de urgência, enquanto no decreto legislativo, as de oportunidade e solicitação (54).

14. A França, como já foi dito, reagiu contra os regimes anteriores. E, em sua Constituição de 1946, reduziu o papel do Presidente da República. Determinava aquele diploma constitucional em seu art. 13: "L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit". Foi uma reação contra o passado. Os constituintes de 46 estavam sob a influência dos anos que precedem a Guerra de 39/45 e da prática do regime de Vichy. Eram, portanto, hostis a qualquer tipo de delegação e mais ainda ao decreto-lei (55). A prática logo contradisse o legislador constituinte. Na ausência de princípio constitucional que servisse de base à delimitação dos poderes do Parlamento e do Governo, o Legislativo foi levado a confiar ao Executivo poderes excepcionais, que permitissem ao Estado, de maneira permanente ou temporária, modificar e prescrever leis em lugar e na posição do Parlamento. De fato, uma lei, de 17 de agosto de 1948, habilitou o Governo a regulamentar por decretos certas matérias, até então do domínio exclusivo do Legislativo. Autorizou a modificação das leis por decretos e constituiu nisto uma extensão da competência regulamentar, por habilitação expressa do legislador. Entendeu este de restituir ao Executivo as competências próprias (56).

Finalmente, a história impôs a Constituição de 1958, cuja inspiração é bastante nítida: restaurar a força do Executivo e diminuir as competências do Legislativo. Dá prioridade aos projetos do governo (art. 48), delimita a competência da lei (art. 34), enumerando os assuntos passíveis de serem por ela regulados. Onde (art. 37), os que não estiverem ali arrolados pertencem à esfera regulamentar. E no art. 38 estabeleceu:

"Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances,

(54) Veja-se também a respeito do decreto-lei italiano: BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, 9ª ed., Editrice Dott. Eugenio Povenne, Napoli, 1972, pp. 515 e segs.; ENZO CHELLI, "Decreto Legge e Decreto Legislativo", in *Enciclopedia Forense*, Casa Editrice Dr. Francesco Vallardi, volume III, pp. 39/42.

(55) LAROQUE, Pierre, s/França, in *O Papel do Executivo no Estado Moderno*, RJ, Ed. Rev. Bras. de Estudos Políticos, F. D. U., Minas Gerais, p. 90; cf. tb. MARCEL PRÉLOT, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, 1957, p. 416.

(56) Ver a respeito da Lei de 17-8-1948, GEORGES VEDEL, *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Sirey, Paris, 1955, pp. 500 e segs.

pendant un délai limité, des mesures qui son normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif." (57)

15. Na Inglaterra, país de regime político admirável, a delegação legislativa é permanente. Mas, além disso, também se pratica o que se chama "decreto-lei". Ensina-nos VICENTE RAO: "Em situações anormais e graves, como as provocadas pela guerra (visto como o inimigo não marca o compasso de sua marcha pelos processos democráticos), o Gabinete inglês obtém do Parlamento plenos poderes para legislar por *statutory orders in council*, ou seja segundo linguagem usada em outros países, por meio de decretos-leis" (58).

Deve-se, porém, distinguir aquelas *statutory orders in council* das *orders in council*, as quais são ditadas em virtude de algum resíduo das prerrogativas régias. As primeiras, todavia, sempre são passíveis de debate e análise pelo Parlamento.

16. O decreto-lei institucionalizado em 1967 no Brasil nada tem a ver com o da Constituição de 1937. Esta, que jamais adquiriu plena eficácia, dispunha em seu art. 13 que o Presidente da República, no recesso do Parlamento ou na dissolução da Câmara dos Deputados, poderia, se o exigissem as necessidades do Estado, expedir decreto-lei sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as que o dispositivo enumerava. Dependiam os decretos-leis de parecer do Conselho de Economia Nacional, nas matérias da sua competência consultiva. Podia, ainda, o Presidente da República expedir decreto-lei sobre a organização do Governo e da administração federal, o comando supremo e a organização das Forças Armadas.

A seara histórica do decreto-lei da Constituição de 1967 não começa em 1937, sim nos atos institucionais da Revolução de 1964. De fato, o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, determinava em seu art. 30 que o Presidente da República poderia baixar decretos-leis sobre matéria de segurança nacional. E mais, que no recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, decretado por ato complementar do Presidente da República, o Poder Executivo correspondente ficaria autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição e na lei orgânica (59).

(57) *Constitutions et Documents Politiques*, par MAURICE DUVERGER. Presses Universitaires de France, Paris, 1968, pp. 174/175.

(58) RAO, Vicente, *op. cit.*, p. 70.

(59) Cf. art. 31, parágrafo único da Constituição de 1937, que não chegou a entrar em vigor. O art. 190 autorizava ao Presidente da República legislar através de decretos-leis.

Na evolução dos acontecimentos, veio o Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, onde se reafirmava o disposto no art. 30 do Ato Institucional nº 2, e dispunha ainda que o Presidente da República podia também baixar decretos-leis sobre matéria financeira. Esclareça-se que o Ato Institucional nº 4 convocava o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, e mesmo assim o Presidente da República podia legislar por decretos-leis sobre segurança nacional e matéria financeira.

Compilemos, ainda, no intuito de esclarecer o decreto-lei da Constituição de 1967, alguns dados fundamentais. O Presidente da República, chefe do poder revolucionário, colocava grandes esperanças na Constituição que seria elaborada durante o seu governo. Esperava mesmo que ela viria a ser o instrumento capaz de estabelecer a tranqüilidade nacional. E, sem dúvida, enfatizava os instrumentos capazes de fazer valer o desígnio do Poder Executivo. Assim é que, em 30 de dezembro de 1966, em Fortaleza, aos jornalistas nacionais no Palácio da Luz, disse textualmente: "A Constituição de 1967 dará ao novo Governo o instrumento de defesa do regime, assim como nesta fase do processo revolucionário os atos institucionais concedem meios para a defesa da Revolução." E, indagado sobre o ponto alto das realizações da Revolução, não hesitou em opinar: "... no setor da estrutura política o ponto mais alto sem dúvida é o projeto da nova Constituição...".

Já havia dito, em 15 de agosto de 1966, em Maceió, ao procurar definir a democracia: "A democracia que a Revolução institucionaliza não é nenhuma dessas. É a que procura promover o bem-estar geral do povo. A da autoridade, da responsabilidade, da liberdade. A democracia sustentada pela existência e vitalização dos três Poderes constitucionais. Que garanta o sistema representativo e correntes da opinião pública."

Dois dias depois, aos estagiários da Escola Superior de Guerra, realçava "o imperativo de o Brasil possuir uma Constituição que seja democrática, com liberdade e responsabilidade, e na qual haja meios seguros de defender as instituições ..." "Com uma Constituição vulnerável a vários tipos de crise, a Nação vinha há muito inquietada entre as alternativas inelutáveis da anarquia e da ditadura. E a Revolução eliminou uma e evitou a outra. Por que não se completar agora a institucionalização da Revolução?" "... O projeto da nova Constituição brasileira inspirou-se exclusivamente nas aspirações nacionais de bem-estar do povo, de desenvolvimento ordenado, de paz social e política na base da liberdade e da autoridade. Não há o pressuposto da coexistência, no mesmo nível, do poder civil e do poder militar, nem a contradição entre tais poderes. O poder político nacional e o poder jurídico, garantia daquele, foram estruturados objetivamente. O que mostra não encerrar a futura Constituição a intenção da ditadura, embora não se vulgarize em formular proposições sabidamente vazias e inúteis, impraticáveis ou destituídas de objetividades na preservação da democracia..." "Por isso mesmo, promulgada, como deseja a Nação, a futura Carta Magna, nela encontrarão os que aqui se voltam ao estudo dos mais altos problemas do País um instrumento ao mesmo tempo flexível, capaz, pronto para assegurar a democracia e as garantias que lhe são inerentes, bem como estruturar em bases sólidas o desenvolvimento e o progresso do País."

Para CASTELLO BRANCO, a evolução constitucional brasileira era um imperativo histórico, que não podia deixar-se prender pelos preconceitos. Eis como responde aos adversários do projeto: "Quando se cogita do aperfeiçoamento constitucional do Brasil, saem, não com idéias ou mesmo em defesa tardia (como eles desejavam destruí-la!) da intocabilidade da Constituição de 1946, mas com o vazio de preconceitos, parecendo possessos contra a inelutável e inadiável evolução constitucional do Brasil" (Maceió, 13-8-66).

Excelentes eram as intenções, como se vê, do Presidente da República. Mas grave problema era, como continua sendo, implantar o Estado de autoridade dentro do sistema de representação liberal, sem, ao menos, neutralizar a classe política daquele sistema. A intenção foi, igualmente, além de procurar o primado do Executivo, a de exercer o controle pelo decreto-lei. Ainda que o âmbito da competência deste se confundisse com a do Poder Legislativo. Sim, porque como se verá, o projeto é diferente neste ponto da Constituição promulgada.

Vejamos, para entender mais o espírito do projeto, alguns tópicos da exposição de motivos elaborada pelo Ministro CARLOS MEDEIROS SILVA, o ideólogo e redator do projeto. A exposição de motivos fala no primado da lei, como condição de liberdade, enaltece o Estado de Direito, condena os atos de força, mas: "A divisão dos poderes que foi a inspiração do constitucionalismo da época do liberalismo cede à interdependência e à cooperação, sob várias modalidades, nos últimos tempos, em todos os países." "... Os Parla-mentos conservam o controle político da elaboração legislativa, nos regimes democráticos e representativos, mas deixam aos órgãos técnicos do Executivo o preparo de projetos de relevância, especialmente no campo da segurança nacional, da economia e das finanças. Amplia-se a ação do Executivo". "... O que não é lógico, nem justificável, é que as instituições constitucionais não se amoldem a esses novos fatores reais de poder e o País viva ao sabor dos golpes e das soluções de força improvisadas e destinadas a curta duração. O fenômeno não é particular do Brasil, e vem ocorrendo em todos os países civilizados; mas, aqui como alhures, a consciência jurídica já despertou no sentido de criar novas fórmulas, sem o saudosismo de outras épocas, nem os preconceitos ortodoxos que a inteligência dos homens do passado procuram sedimentar no interesse da consolidação das doutrinas que formularam." "... O Poder Legislativo, quanto às disposições gerais, não sofreu alterações substanciais em relação aos textos constitucionais vigentes, especialmente os atos institucionais e as emendas constitucionais recentes." "... O processo legislativo incorporou a prática revolucionária e especialmente os Atos Institucionais n.ºs 1 e 2...; a experiência realizada pelo atual Congresso Nacional demonstrou o acerto das inovações, que, assim, dispensam justificação mais detalhada."

Com estes fitos foi elaborado o projeto. Quanto ao decreto-lei, dispunha que as matérias de seu objeto eram: segurança nacional, finanças públicas, administração (do Distrito Federal e Territórios, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista), economia (art. 57, itens I, II e III). Tal extensão, portanto, era bem maior do que a, afinal, constante no art. 58 do texto definitivo: finanças públicas e segurança nacional. Esta redução da extensão resultou da resistência dos constituintes, os quais conseguiram em reunião com

o Presidente CASTELLO BRANCO as modificações⁽⁶⁰⁾. O mais importante a ressaltar, aqui, consiste na anuência do Chefe do Poder Revolucionário em modificar o conteúdo material dos futuros decretos-leis. Na verdade, não fez a distinção necessária entre “finanças públicas” e “direito financeiro”; além disso, o conceito de segurança nacional dos revolucionários era mais extenso do que a exegese da Constituição poderia fornecer. Estes pontos vieram a gerar problemas na vigência da Constituição, e os instrumentos tão louvados para o império do Executivo acabaram por não funcionar.

A título de exemplo, vejamos quão amplo era o conceito de segurança nacional para o chefe do governo proponente da Constituição. Disse ele: “... já constitui doutrina firmada pela própria Escola Superior de Guerra o aperfeiçoamento das instituições políticas, do desenvolvimento da segurança nacional formado pela associação de setores a eles subordinados, como o político, o econômico, o psicossocial e o militar”. E sobre a finalidade da obra da Escola Superior de Guerra, citando o General LYRA TAVARES: “... a adequação recíproca do poder e dos objetivos da Nação, tendo em conta os condicionamentos que devem intervir na sua política de segurança” “... cada turma da Escola Superior de Guerra revela a coesão de civis e militares na busca de soluções para os problemas nacionais. Não localiza a segurança nacional exclusivamente no setor das Forças Armadas”⁽⁶¹⁾.

A Constituição, em sua redação originária, assim disciplinava:

“Art. 58 – O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

- I – segurança nacional;
- II – finanças públicas.

Parágrafo único – Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido como aprovado.”

Com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, houve sensível alteração:

“Art. 55 – O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

- I – segurança nacional;
- II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
- III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º – Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo

(60) SARASATE, Paulo, *op. cit.*, p. 132.

(61) As citações dos pronunciamentos do Presidente Castello Branco foram tiradas de coletânea de seus discursos e entrevistas, publicada pela Imprensa Nacional. O discurso fundamental de suas teses é o pronunciado em 17 de dezembro de 1966 aos estagiários da Escola Superior de Guerra.

emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado (*).

§ 2º — A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência” (62).

(*) A Emenda Constitucional n.º 11, de 13 de outubro de 1978, deu a seguinte redação ao art. 55, alterando-lhe o § 1.º:

“Art. 55 —

§ 1.º — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

.....
A alteração, como se vê, restringiu-se a dois pontos não substanciais: a) inseriu algarismos arábicos antes de sessenta, que cercou de parêntesis, quando poderia deixar somente a expressão por extenso, conforme noutros pontos do texto constitucional onde, fiel ao modelo esboçado no Código Civil, os números são escritos por extenso, dispensando-se os algarismos; b) estabelece o dia a quo do prazo de sessenta dias para exame do texto editado, fixando-o na data de recebimento pelo Congresso. A modificação é inteligente. A primeira vista, poder-se-ia argumentar que os congressistas e as Mesas das suas Casas têm a obrigação de conhecer o decreto-lei publicado no Diário Oficial e sobre ele se manifestar, como determina a Constituição, independentemente do recebimento da mensagem presidencial. No entanto, pode ocorrer a hipótese, e, provavelmente, isto aconteceu, em que o Governo, diante de grave e urgente problema, edite decreto-lei e se omita de, imediatamente, remetê-lo à consideração do Congresso, que tem, também, o direito-dever de examinar incontinenti seu conteúdo e, sobretudo, seus motivos, geralmente expostos pelo Ministro de Estado competente, que o propôs ao Presidente da República. Se o assunto é urgente, a ponto de ensejar decreto-lei, há de haver interesse público de dar conhecimento imediato de seus motivos ao Congresso e este possa no prazo constitucional aprová-lo ou rejeitá-lo.

(62) O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, estabeleceu:

“Art. 30 — O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.

Art. 31 — A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em estado de sítio ou fora dele.

Parágrafo único — Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar mediante decretos-leis, em todas as matérias previstas na Constituição e na lei orgânica.”

O Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, também estipula:

“Art. 9º — O Presidente da República, na forma do artigo 30 do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, poderá baixar Atos Complementares, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional até 15 de março de 1967.

§ 1º — Durante o período de convocação extraordinária, o Presidente da República também poderá baixar decretos-leis sobre matéria financeira.

§ 2º — Finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do Congresso Nacional, o Presidente da República poderá expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira.”

Finalmente, o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968:

“Art. 2º — O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

§ 1º — Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

.....”

17. Os pressupostos do decreto-lei são a urgência ou interesse público relevante. Sua condição é a de não resultar aumento de despesa. Seu necessário conteúdo material: segurança nacional; finanças públicas, inclusive normas tributárias; criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

No texto originário (1967), não havia referência às normas tributárias e à criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Discutia-se, quanto à rejeição pelo Congresso, se ela acarretaria a perda de eficácia, *ex tunc* ou *ex nunc*, mas a Emenda Constitucional nº 1/69 inseriu o atual parágrafo 2º ao art. 55: "a rejeição do decreto-lei não implicará nulidade dos atos praticados durante a sua vigência".

Enseja o decreto-lei, nos termos constitucionais, algumas questões interessantes, a saber, se o instituto é forma de delegação ou mera competência originária; os sentidos de segurança nacional e de finanças públicas; se o decreto-lei goza de presunção de constitucionalidade da lei; se a urgência e o interesse público relevante são objeto de controle judicial; se a inexistência de conteúdo material necessário acarreta nulidade do decreto-lei; se é facultado criar ou aumentar tributos por aquele instrumento, bem como se pode ele conter matéria de lei complementar.

18. A competência para editar decreto-lei fixada constitucionalmente é, sem dúvida, originária, não sendo razoável, por este aspecto, classificar aquele tipo de diploma legal como forma de delegação de poderes.

De fato, a Lei Maior somente admite delegação de atribuições de um para outro Poder, em caráter excepcional, expressamente prevista (art. 6º, parágrafo único). Uma delegação é a da lei delegada, arrolada tanto quanto o decreto-lei na lista de produtos do processo legislativo (art. 46), além de disciplinada nos artigos 52 *usque* 54. O decreto-lei não é forma de delegação, a Constituição atribui ao Poder Executivo, expressamente, a faculdade de editá-lo, nos casos e com os requisitos que menciona. Aliás, o art. 200, parágrafo único, da Lei Maior, separa, definitivamente, os dois institutos, ao admitir que "as Constituições dos Estados poderão adotar o regime de leis delegadas, proibidos os decretos-leis".

Não foi o Poder Legislativo quem atribuiu ao Chefe do Poder Executivo aquela faculdade, mas esta lhe foi acometida pelo Poder Constituinte, diferente e inconfundível com o Poder Legislativo ordinário, superior a ele, além de lhe ser anterior.

A única característica comum entre a lei delegada e o decreto-lei consiste no fato de ambos serem exceções à prática da doutrina tripartite dos poderes e das funções do Estado.

19. Importante problema em relação ao decreto-lei, consoante ele está disciplinado na Constituição, funda-se em definir seu conteúdo material necessário. Não têm sido poucas as dúvidas nesse sentido. Muitas vezes elas nascem do oportunismo dos administradores, que vislumbram, no instrumento cômodo do decreto-lei, uma fórmula simples de legislar, sem as dificuldades políticas do processo legislativo ordinário, com sua tramitação pelo Congresso Nacional.

Contribuem para isso as deficiências técnicas do texto constitucional, a teoria do fato consumado (os efeitos do decreto-lei são *ex tunc*, mesmo se rejeitado, conforme o disposto no art. 55, § 2º), a facilidade de aprovação pela maioria do Congresso, a falta de controle em tese da constitucionalidade, sujeito, apenas, à decisão do Procurador-Geral da República na ação direta, enquanto os prejudicados nem sempre aparecem para a arguição de violação da Lei Maior. Argumenta-se, assim, no sentido de que, se o decreto-lei não prejudica a ninguém e, portanto, ninguém vai reclamar, ele pode ser editado, ainda que a matéria não seja rigorosamente permitida. Isto, no entanto, a par de contrariar a Constituição, restringe a capacidade legislativa do Congresso e fere a harmonia da ordem jurídica.

Por outro lado, há certa confusão leiga entre o decreto-lei dos atos institucionais e o da Constituição. Muita gente, ainda, imagina que, estando o Congresso em recesso constitucional, pode o Presidente da República legislar mediante decreto-lei sobre qualquer matéria, o que absolutamente não procede, pois, qualquer que seja o momento, os requisitos constitucionais para a sua edição devem ser observados. Isto se aplica não somente ao conteúdo material necessário, mas também aos pressupostos da urgência e do interesse público, bem como a condição de não resultar aumento de despesa. Não importa se o Congresso está, ou não, em funcionamento.

19.1. Um dos conteúdos materiais necessários do decreto-lei é a segurança nacional, cuja imprecisão conceitual tem servido para a instabilidade do instrumento do decreto-lei.

A Constituição preocupa-se, acentuadamente, com o problema da segurança nacional. Natural que o faça, tendo em vista as próprias finalidades do Estado, ainda mais no momento da elaboração da Carta Magna, marcado pela presença da chamada guerra revolucionária interna, diferente da tradicional guerra externa, a justificar uma nova estratégia. Por isso, erigiu-se em objetivo nacional permanente, consoante a doutrina da Escola Superior de Guerra, a chamada segurança nacional, cuja presença expressa na letra da Lei Magna é significativa (p. ex.: arts. 8º, V, VIII, c; 15, § 1º, b; 55, I; 86 e segs.).

A questão reside em que o conceito de segurança nacional, do ponto de vista da estratégia, como é natural, é muito abrangente. Nasce a posição de uma doutrina política, não de uma conceituação jurídica. Segundo aquela, tudo se relaciona com segurança nacional. Algumas definições ilustram essa ampliação: "Segurança Nacional é o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, em face dos antagonismos existentes" (63).

(63) EDUARDO DOMINGUES DE OLIVEIRA, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 21, p. 73; cf. também GOLBERY DO COUTO E SILVA, *Geopolítica do Brasil*, José Olympio Editora, RJ, 1967; CARLOS DE MEIRA MATTOS, *Brasil — Geopolítica e Destino*, José Olympio Editora, Rio, 1975; e em sentido crítico contrário Pe. JOSEPH COMBLIN, *A Ideologia da Segurança Nacional*, Civilização Brasileira, 2ª ed., 1977.

Ora, não obstante a importância da Escola Superior de Guerra na Revolução de 1964, ela não tem o condão de amoldar a interpretação da Constituição, que só pode ser jurídica. Aliás, os teóricos da política de segurança nacional em nenhum momento pensaram tratar, ao conceituá-la, de questões jurídicas, sendo mesmo raras as vezes em que o conceito de segurança nacional foi ampliado para absorver matéria legislativa. A lógica, antes da leitura sistemática do texto constitucional, revela que o conceito de segurança nacional, para fins de edição de decreto-lei, há de ser restrito. Do contrário, que matérias não poderiam ser objeto de legislação via decreto-lei? A começar pelas leis civis. E se isto fosse assim, que matérias competiriam, ordinariamente, ao Congresso legislar?

A interpretação extensiva não teria sentido. Se o próprio texto constitucional situou em dois incisos diferentes a "segurança nacional" e "as finanças públicas", verifica-se que o conceito da primeira não absorve a matéria financeira, e, portanto, não envolve toda a política. Por outro lado, a interpretação há de ser restritiva porque o próprio *caput* do dispositivo condiciona o decreto-lei a que não resulte aumento de despesa. Se o conceito de segurança nacional fosse amplo, admissível na doutrina política, como aceitar restrição desta ordem ao poder normativo do Presidente da República em assunto tão importante?

O Supremo Tribunal Federal já tem adotado a interpretação restrita. Nem tudo é matéria de segurança nacional para o efeito de legislar via decreto-lei. No julgamento do RE 62.739 (RTJ 44/54), em que se declarou a inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 322, de 7 de abril de 1967, registra-se ementa, onde está escrito:

“.....”

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 e 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 miúdo de direito privado, que apenas joga com interesses também miúdos e privados de particulares, como a purgação da mora nas locações contratadas com negociantes como locatários.

.....”

(também RTJ 52/528).

No julgamento do RE 62.731-RJ (RTJ 45/559), o relator, Ministro ALIOMAR BALEEIRO, chega, durante o debate, à ironia:

“No art. 58, há um conceito de que é “segurança nacional”, e de todas aquelas matérias que constituem a “segurança nacional”. E o

próprio bom senso está dizendo que só podem ser a paz, a segurança, bem-estar, enfim, a preservação da incolumidade da Nação, quer quanto às ameaças externas, quer quanto às internas.

Mas purgar mora de comerciante, tenha paciência!

Por exclusão podemos dizer o que é "segurança nacional". Vejamos o que não é segurança nacional: bola de futebol não é segurança nacional; batom de moça não é segurança nacional, cigarro de maconha não é segurança nacional.

Não se pode fazer um decreto-lei regulando a produção de maconha, por exemplo, porque é de alta segurança para o soldado que poderá tirar sem complexos de medo a vida do soldado inimigo, de angústia etc."

A conclusão é no sentido de que todas as matérias legislativas são de interesse à segurança nacional, algumas até do maior interesse, mas nem todas são suscetíveis de serem disciplinadas através de decreto-lei.

Se aliarmos à idéia de interpretação restrita a exegese gramatical da expressão "segurança nacional", qualidade do que é seguro, teremos que a segurança se refere a tudo que está livre de perigo ou de receio. Em consequência, segurança nacional é tudo o que torne a Nação fora de perigo. Logo, o conceito ficaria restrito às medidas que visassem a independência em relação às ameaças externas e ao resguardo da ordem interna (64).

As únicas matérias que podem ser objeto de decreto-lei, conclui NELSON DE SOUZA SAMPAIO, depois de interessante análise da expressão segurança nacional, na Constituição, são as atinentes à organização e modificações nas Forças Armadas e à regulamentação das áreas indispensáveis à defesa do País, inclusive as de fronteira (65).

A imprecisão técnica do texto constitucional, também aqui, leva à perplexidade. O decreto-lei, quando disciplinador de matéria da segurança nacional, passa a ser um instrumento relativo. De fato, além dos pressupostos de urgência e de interesse público relevante e de condição negativa do não aumento de despesa, sua relatividade está no próprio conceito de segurança nacional e na elucubração indispensável, consistente em saber quais as matérias por ela abrangidas, suscetíveis de legisladas via decreto-lei. Declarar guerra e fazer a paz (art. 8º, II) é matéria de segurança, mas, certamente, acarreta despesa, além de ser competência privativa do Presidente da República (art. 81, XI e XII), sendo decretal, por isso, a forma do ato. Da mesma forma, a determinação das medidas de emergência e a decretação do estado de sítio e do estado de emergência (art. 81, XV), que constituem matéria de segurança nacional, mas sua adoção se reveste de forma de decreto, além de, obviamente,

(64) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, 7ª ed., Saraiva, SP, 1978, pp. 206 e segs.

(65) Cf. *O Processo Legislativo*, Saraiva, 1968, SP, pp. 46/54.

acarretarem aumento de despesa. Permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (art. 8º, VI) é matéria de segurança nacional, mas pertence à competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 44, II), não podendo, portanto, ser objeto de decreto-lei. A organização da Polícia Federal (art. 8º, VIII), matéria de segurança, não necessita do instrumento em pauta, nem o Presidente deve usá-lo, porque não deve abrir mão da faculdade de que dispõe para, privativamente, “dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal” (art. 81, V). Da mesma forma, o decreto-lei não pode alcançar a “fixação dos efetivos das forças armadas para o tempo de paz” porque isto cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor ... (art. 43, III). Se exige sanção, trata-se de matéria a ser disciplinada por lei, no sentido estrito. Talvez se possa legislar por decreto-lei sobre as requisições civis e militares em tempo de guerra (art. 8º, XVII, g), sobre a formulação da política de segurança nacional (art. 87), a organização, competência e funcionamento do Conselho de Segurança Nacional (neste caso defeso a decreto, pois o art. 88, parágrafo único, exige lei), a indicação dos Municípios de interesse da segurança nacional e as áreas a esta indispensáveis (art. 89, parágrafo único), bem como sua utilização. Diz-se “talvez” tais matérias possam ser legisladas por decreto-lei, porque este sempre está condicionado ao disposto no *caput* do art. 55. Donde a sua relatividade e sua dependência a aspectos de conjuntura e de oportunidade, cujos critérios de avaliação quase nunca implicam em análise de acordo com as categorias jurídicas.

Outro ponto relevante é o atinente ao direito penal. Poder-se-ia tipificar crime, mesmo contra a segurança nacional, através de decreto-lei? O princípio da legalidade dos delitos e das penas estaria preenchido pela edição de decreto-lei? O fato de duas leis recentes de segurança nacional, dispondo sobre crimes, haverem sido editadas por decreto-lei (o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, e o Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969) não autoriza a resposta positiva. Tais diplomas vieram à lume com fundamento nos atos institucionais e não no texto da Lei Maior. Decreto-lei não é lei para efeito das garantias individuais, em matéria penal. Essa interpretação foi acolhida pelo Governo, que, ao invés de utilizar-se do art. 55, enviou mensagem ao Congresso, submetendo-lhe projeto de lei, que se transformou na Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, que define os crimes contra a segurança nacional, estabelece a sistemática para o seu processo e julgamento, e dá outras providências.

19.2. O texto constitucional originário (1967) mencionava, além da segurança nacional, apenas finanças públicas, como matérias suscetíveis de disciplina por decreto-lei. A expressão “finanças públicas” chegou a ensejar dúvidas, uma vez que não se confunde com direito financeiro (art. 8º, XVII, c), em relação ao qual é menos abrangente, nem com as “normas gerais de direito tributário” (art. 18, § 1º). Por isso, logo se indagou da viabilidade de baixarem-se normas tributárias pelo instrumento de decreto-lei. Com o advento da Emenda Constitucional nº 1, o problema foi resolvido, pois o novo texto diz expressamente: “finanças públicas, *inclusive tributárias*”.

Não parece fora de dúvida admitir a razão de quem pensava não abranger finanças públicas as normas tributárias. O fato de o próprio legislador constituinte incluir, explicitamente, as normas tributárias, não significa haver admitido que finanças públicas não as abrangiam. O raciocínio inverso também é válido: finanças públicas englobavam normas tributárias, tanto que o constituinte, na primeira oportunidade, deixou isto claro, inserindo no texto a expressão que se discutia.

Resta saber se o novo texto resolve também a dúvida sobre a possibilidade de o Presidente da República, via decreto-lei, criar tributo ou aumentar-lhe a alíquota.

Há quem responda pela negativa, fundado na tradição. "É dessa tradição que a criação e o aumento de tributos tenham de ser autorizados pela representação popular, ou seja, pela Câmara. *No taxation, without representation*". Daí o Presidente da República só "poder alterar a regulamentação de um tributo por meio de um decreto-lei, mas não autorizaria a criá-lo *ex nihilo*, ou aumentar-lhe a alíquota" (66). Dessa forma o decreto-lei seria lei para todos os efeitos, inclusive quanto aos das garantias individuais, não todavia para o disposto no art. 153, § 29.

A questão parece não estar resolvida, uma vez que é pacífico que a matéria de lei complementar não pode ser editada através de decreto-lei (67). Ora, as normas gerais de direito tributário serão estabelecidas em lei complementar (art. 18, § 1º). Logo, que sobraria para o decreto-lei, em matéria de finanças públicas, *inclusive normas tributárias*? Se as normas tributárias não forem relativas a aumento de tributos e fixação de alíquotas, só podem ser de caráter geral, logo do Código Tributário Nacional, que é lei complementar. O mais razoável é dar ao decreto-lei, também, em matéria de direito tributário, a força de lei prevista no art. 153, § 29, da Constituição.

No tocante a finanças públicas, a dificuldade é de igual forma notória. Na expressão de NELSON DE SOUZA SAMPAIO: "... Também aqui não se pode tomar a expressão ao pé da letra para abranger tudo que respeite às receitas, despesas, orçamento e créditos públicos. O senso lógico, confirmado pela leitura da Constituição, logo nos adverte que os decretos-leis somente podem incidir sobre algumas regiões das *finanças públicas* e não sobre todo o seu território" (68).

Na verdade, também aqui, o terreno a ser admitido como do decreto-lei é muito restrito. A expressão "finanças públicas" parece mais própria a definir um objeto científico do que, propriamente, situar uma área para a legislação. Finanças são meios financeiros para o Estado cumprir suas finalidades de toda ordem. Os meios, quase sempre, envolvem ou acarretam aumento de despesas.

(66) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 210.

(67) JOSÉ AFONSO DA SILVA. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1968, pp. 238 e 239.

(68) *Op. cit.*, p. 52.

Por outro lado, o orçamento anual e plurianual; abertura e operação de crédito; dívida pública; emissões de curso forçado; são matérias de competência da União, cabendo ao Congresso legislar sobre elas, "com a sanção do Presidente da República" (art. 43, II). Como admitir legisle sobre matéria orçamentária? O Orçamento compreende a despesa e a receita, logo se insere no conceito de finanças públicas. Mas representa, talvez, uma das formas mais importantes de controle exercida pelo Poder Legislativo. Além do mais, a Constituição diz expressamente:

"Art. 66 — O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; ..."

E noutro lugar:

"Art. 65 — É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública ..."

Se as coisas são assim, pode-se concluir que pouco ou quase nada restará ao decreto-lei, que, de resto, não pode acarretar aumento de despesa, no terreno das finanças públicas. Lembra, ainda, NELSON DE SOUZA SAMPAIO: "só os créditos extraordinários, que se legitimam apenas nos casos de necessidade imprevista, como guerra, subversão interna ou calamidade pública, podem ser abertos pelo Executivo sem autorização parlamentar, mas para tanto basta o simples decreto, não necessitando de decreto-lei" (69).

19.3. O terceiro conteúdo necessário do decreto-lei é a criação de cargos públicos e fixação de vencimentos (art. 55, III). Também uma novidade da Emenda Constitucional nº 1, desta feita parece não suscitar maiores dúvidas, pois a Lei Fundamental, ao tratar das atribuições do Poder Legislativo e da competência do Congresso Nacional (art. 43) fez a ressalva necessária. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre "criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos, ressalvado o disposto no item III do art. 55" (art. 43, V). A ressalva, porém, é ilustrativa. Se, nos outros itens da competência legislativa do Congresso — e o art. 43 fala em sanção do Presidente e em "especialmente" dispor sobre todas as matérias de competência da União — não são feitas as ressalvas, como no item V cit., atinentes ao decreto-lei do art. 55, penso poder-se concluir que os outros itens consubstanciam matérias insuscetíveis de tratamento por decreto-lei (p. ex.: o orçamento, a fixação dos efetivos das forças armadas para o tempo de paz), restando, apenas, a dúvida em relação aos tributos, justamente para dar algum sentido à expressão "normas tributárias" contida no item II do art. 55.

20. Os pressupostos de "urgência e interesse público relevante" para a edição de decreto-lei precisam ser entendidos. Toda lei deve ter, presumidamente,

(69) *Op. cit.*, p. 52.

interesse público relevante. Toda lei se insere num determinado tempo de necessidade. Se algumas matérias devem ser tratadas pelo legislador de forma cuidadosa e lenta, outras nascem da premência social ou da vontade governativa em resolver mais do que depressa determinados problemas. Mas esta questão de tempo não deixa de ser delicada, na medida em que motivos de urgência podem levar à criticável e indesejável legislação conjuntural, imediatista, sem maiores perspectivas históricas, contribuindo mais para o intrincado cipoal legislativo do que para o progresso e aperfeiçoamento da ordem jurídica. De qualquer forma, admitindo-se as razões de urgência, a Lei Fundamental possibilitou o envio de projetos de lei pelo Presidente da República, com prazos reduzidos de quarenta e cinco dias em cada uma das Casas do Congresso, e, mesmo em casos de urgência, o prazo de quarenta dias, quando o projeto deverá ser examinado em sessão conjunta (art. 51). Não deliberando o Congresso nos prazos referidos, considerar-se-ão aprovados os projetos, na forma do art. 51, § 3º. Assim sendo, a dedução lógica está em que o requisito de urgência para a edição de decreto-lei deve ser de tal ordem, que em quarenta dias ele se torne obsoleto, inútil ou ineficaz. De outro modo, poderia o Presidente da República enviar projeto de lei e solicitar a sua apreciação em sessão conjunta, dentro do prazo de quarenta dias, nos termos do art. 51, § 1º.

Comenta-se, sempre, como a minimizar este problema da urgência e do interesse público relevante, que tais requisitos constituem problema político e não jurídico. Na verdade, os juizes da urgência e do interesse são o Presidente da República, num primeiro momento, e os membros do Congresso, ao aprovarem ou rejeitarem o decreto-lei, no prazo de sessenta dias. Dessa forma, ainda que não haja urgência ou interesse público relevante, a aprovação do Congresso ou o decurso do prazo de sessenta dias, sem deliberação, convalidarão o diploma, nesta parte, sanando definitivamente a ausência dos requisitos em tela, uma vez que eles não estão sujeitos ao controle de constitucionalidade, nem ao exame jurisdicional. No entanto, tais requisitos estão na Carta Magna e devem ser observados, mormente pelo Presidente da República, que, ao tomar posse, presta compromisso de manter e cumprir a Constituição (art. 78) e, por iguais motivos, pelos Senadores e Deputados.

Tanto faz a alternativa *ou* ou a aditiva *e*. Urgência e interesse público relevante são requisitos copulativos a indicar que apenas em caráter realmente excepcional deve o Presidente da República usar do decreto-lei, mais pela necessidade da legislação que se pretende do que pelo oportunismo de fugir ao processo legislativo.

A questão atinente à condição de não haver aumento de despesa é também interessante, pois, dificilmente, haverá diploma legal que não acarrete, de alguma forma, aumento de despesa, custos etc. Parece que a Constituição intenta restringir o decreto-lei que cause direta e imediatamente o aumento da despesa orçamentária, a criação de créditos adicionais, como autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, quer sejam suplementares, especiais ou extraordinários (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

21. Os decretos-leis são leis para a maioria dos casos e, sem dúvida, para o efeito do controle da constitucionalidade. Mas aqui parecem caber algumas observações. A lei, uma vez que foi aprovada pelo Congresso e sancionada e promulgada pelo Presidente da República, goza de alta presunção de constitucionalidade. Daí o *quorum* especial para declarar-se sua nulidade por violação da Carta Magna. Daí, também, a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de somente haver inconstitucionalidade radical, completa, absoluta, isenta de qualquer dúvida. Na dúvida, não se declara inconstitucional um diploma, afinal fruto de dois poderes do Estado. No entanto, o decreto-lei tem duas fases. Numa, ele é publicado, com vigência imediata, mas ainda não aprovado pelo Congresso; noutra, depois da aprovação pelo Senado e pela Câmara. Na primeira, que pode durar até sessenta dias, apenas um poder o editou, não sendo, por isso, esdrúxulo afirmar que a sua presunção de constitucionalidade é bem menor do que a lei discutida e aprovada pelo Congresso, depois de uma tramitação normal. De igual forma, não pode merecer a presunção de constitucionalidade o decreto-lei rejeitado, que, por força do art. 55, § 2º, “não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência”.

22. Esta questão do art. 55, § 2º, “A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência”, não é fácil. O parágrafo em pauta constitui novidade da Emenda de 1969. Antes, a discussão era sobremaneira interessante. Rejeitado pelo Congresso, não se sabia se a perda de eficácia seria *ex tunc* ou *ex nunc*. Se, desde sempre, haveria necessidade de vigência a partir da publicação? Se, ao contrário, desde agora, como ficariam os direitos adquiridos após a sua vigência? E os direitos que seriam adquiridos se não existisse o decreto-lei?

As questões foram, de certa forma, resolvidas pela inovação do § 2º do art. 55. No entanto, nasceram outras igualmente interessantes. A perda de eficácia *ex nunc*, isto é, a partir da rejeição pelo Congresso, justifica-se, em parte, pelo fato de *a contrario sensu* o decreto-lei perder sua razão de ser, consubstanciada nos requisitos de “urgência” e de “interesse público relevante”. Cairia no ar, como se tivesse sido declarado inconstitucional, não deixando de ser curiosa a hipótese de o Congresso rejeitá-lo por inconstitucionalidade e seus efeitos perdurarem no ínterim entre a publicação e a rejeição. No caso, que presunção de constitucionalidade poderia ter o decreto-lei, na estranha *vacatio* em que teve vigência e, por força do dispositivo constitucional, eficácia (a rejeição não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência)?

A solução da emenda constitucional foi razoável, pois ao Poder Judiciário fica reservado corrigir o injusto, acaso criado pela eficácia temporária. Mesmo porque o Congresso Nacional, tendo o prazo de sessenta dias para rejeitar ou aprovar o ato, não significa que deva esperar os últimos dias para manifestar-se, devendo fazê-lo desde logo. Não se justifica, obviamente, que o Congresso, vendo num decreto-lei uma injustiça, não o rejeite imediatamente, ao invés de o rejeitar no fim dos dois meses, com prejuízo para a harmonia da ordem jurídica.

Hipótese curiosa de direito intertemporal pode ocorrer se o decreto-lei revogar uma lei e, posteriormente, for rejeitado pelo Congresso Nacional. A lei perderá eficácia durante o tempo em que o decreto-lei teve vigor, ou seja,

da sua publicação até a data da rejeição? E a lei revogada, nesse período, fica definitivamente nessa situação, aplicando-se o disposto na Lei de Introdução ao Código Civil?

“Art. 2º — Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

.....
§ 3º — Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.”

Não se trata de inconstitucionalidade, em que a nulidade é de tal ordem que faz desaparecer a lei violadora da Lei Maior, justamente por ter apenas aparência legal. No caso, o decreto-lei não se fez, pois não houve aprovação parlamentar, sequer por decurso de prazo. A solução mais justa parece ser a não aplicabilidade da proibição do efeito repristinatório, determinada pela Lei de Introdução, para restaurar a vigência da lei revogada por um decreto-lei que o Congresso Nacional rejeitou.

23. Diante de tantos problemas, incoerências, inexistências, poder-se-á indagar qual o melhor caminho para o decreto-lei. Sua extinção, pura e simples, com a volta à predominância da competência legislativa do Parlamento, confessando-se o embaraço e mesmo o fracasso do decreto-lei na Constituição. Seria uma espécie de conclusão maniqueísta: decreto-lei só em ditadura, pois, num regime democrático, ele torna-se inviável. Parece-me que não. O decreto-lei não deve ser visto através de olhos supersticiosos ou preconcebidos. Ele não precisa ser a lei da ditadura, podendo ser um grande instrumento da democracia, na medida em que pode atender a determinados interesses coletivos e conjunturais, de forma imediata. Além do mais, estamos tratando sempre do decreto-lei institucionalizado, vale dizer, do decreto-lei no estado de direito e não fora dele, ou contra ele.

O instituto deve ser aperfeiçoado, evitando-se seu uso arbitrário, submetendo-o, realmente, ao controle político do Congresso, de modo que seja a lei urgente, que não tolere o procedimento legislativo normal, mas também não sirva de instrumento ao oportunismo da política, nem constitua burla ao primado dos representantes do povo, no exercício da função legislativa do Estado.

BIBLIOGRAFIA

AMORTH, Antonio. *La Costituzione Italiana — Commento Sistematico*. Milano, 1948.

ARISTÓTELES. *Política*. Trad. por BENJAMIN JOWET, Livro IV, Cap. 14, Chicago, Enciclopédia Britânica, 1952.

ATALIBA, Geraldo. *O Decreto-Lei na Constituição de 1967*. Ed. Rev. dos Tribunais, 1967.

- BISCARETTI DI RUFIA. *Diritto Costituzionale*. 9.^a ed., Napoli, 1972.
- BONDE, Amadée. *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris, 1927.
- BURDEAU, Georges. *Tratado*. Tomo IV.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. *Coletânea de Discursos e Entrevistas*. 3 vol. 1964/1965/1966, Imprensa Nacional, Brasília.
- CAVALCANTI, Themistocles. "O princípio da separação dos poderes e suas modernas aplicações", in *Cinco Estudos*, RJ, Fundação Getúlio Vargas, 1955.
- CHELI, Enzo. "Decreto Legge e Decreto Legislativo", in *Enciclopédia Forense*, Casa Vallardi, vol. III.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. Trad. de LYDIA CHRISTIANA, 2.^a ed., RJ, Agir, 1966.
- Constituição Francesa de 1958*.
- Constituição Política da República Portuguesa, 1933*.
- Costituzione della Repubblica Italiana de 1947*, organizada pelos profs. FRANCHI e V. FEROCI, Editore Ulrico Hoepli, Milano, 1953.
- DJORDJEVIC, J., sobre a Iugoslávia, in *O Poder do Executivo no Estado Moderno*, RJ, Ed. Rev. Bras. de Estudos Políticos, 1959, FDU Minas Gerais.
- DUVERGER, Maurice. *Constitutions et Documents Politiques*. Presses Universitaires de France, Paris, 1968.
- Encíclica Pacem in Terris*, §§ 67 a 69.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 7.^a ed., Saraiva, SP, 1978.
- GALICHON, Georges. "Aspects de la Procédure Législative en France", in *Le Travail Parlementaire en France et à l'Étranger*, Paris, Presses Universitaires, 1955.
- GOGUEL, François. "Les Méthodes du Travail Parlementaire", in *Le Travail Parlementaire en France et à l'Étranger*, Paris, Presses Universitaires, 1955.
- GROVE, W., sobre o Reino Unido, in *O Poder do Executivo no Estado Moderno*, RJ, Ed. Rev. Bras. de Estudos Políticos, 1959, FDU Minas Gerais.
- HODGETTS, J. E., sobre o Canadá, in *O Poder do Executivo no Estado Moderno*, RJ, Ed. Rev. Bras. de Estudos Políticos, 1959, FDU Minas Gerais.
- IOYRYCH, A., sobre a URSS, in *O Poder do Executivo no Estado Moderno*, RJ, Ed. Rev. Bras. de Estudos Políticos, 1959, FDU Minas Gerais.
- LABROUSSE, Roger. *Introduction à la Philosophie Politique*. Paris, Librairie Marcel Rivière, 1959.
- LANGROD, Georges. *O Processo Legislativo na Europa Ocidental*. Prefácio de OSWALDO TRIGUEIRO, RJ, Fundação Getúlio Vargas, 1954.
- LAROQUE, Pierre, sobre a França in *O Papel do Executivo no Estado Moderno*, RJ, Ed. Rev. Bras. de Estudos Políticos, 1959, FDU Minas Gerais.

- LAVAGNA. *La Costituzione Italiana*, commentata con le decisioni della Corte Costituzionale. Torino, 1970.
- LEAL, Victor Nunes. "A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia", in *Cinco Estudos*, RJ, Fundação Getúlio Vargas, 1955.
- LOCKE, John. *Two Treatises of Government*, with introduction and notes by PETER LASLETT. Cambridge University Press, 1960.
- MACRIDIS, Ray C., sobre os Estados Unidos, in *O Poder do Executivo no Estado Moderno*, RJ, Ed. Rev. Bras. de Estudos Políticos, 1959, FDU Minas Gerais.
- MADISON. *The Federalist* n.º 47. Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1952.
- B. MIRKINE, Guetzévitch. *As Novas Tendências do Direito Constitucional*. Trad. de CANDIDO MOTTA FILHO, SP, Cia. Ed. Nacional, 1933.
- MEUCCIO, Ruini. *La Funzione Legislativa Tecnica delle Leggi e Lavori Parlamentari*. Milano, Editore Dott. A. Giuffrè, 1953.
- MONTESQUIEU. *De L'Esprit des Loix*. Livro XI, Librairie Garnier, Paris, 1927.
- MOTTA FILHO, Cândido. *O Poder Executivo e as Ditaduras Constitucionais*. SP, Rev. dos Tribunais, 1940.
- NAVARRO DE BRITTO, Luiz. *O Veto Legislativo*, estudo comparado, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serv. de Documentação, 1966.
- OLIVEIRA TORRES, João Camilo. *Natureza e fins da Sociedade Política*. Petrópolis, Vozes, 1968.
- PERGOLESI, Ferrucio. *Diritto Costituzionale*. Padova, 1962.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III, SP, Ed. Rev. dos Tribunais, 1967.
- PONTES DE MIRANDA. *Os Fundamentos Atuais do Direito Constitucional*. RJ, Freitas Bastos, 1932.
- PRÉLOT, Marcel. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Dalloz, 1957.
- RAO, Vicente. *As Delegações Legislativas no Presidencialismo*, SP, Max Limonad, 1968.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. "Decretos-Leis e sua Seara", in *Revista do D. Público*, vol. III, Jan-Março/1968, Ano I, SP, Publicação do Inst. do D. Público da FDU SP.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Processo Legislativo*. Saraiva, SP, 1968.
- SARASATE, Paulo. *A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos*. RJ, Freitas Bastos, 1967.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. Ed. Revista dos Tribunais, SP, 1968.
- VEDEL, Georges. *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*. Sirey, Paris, 1955.