

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 563, DE 2002

Dá nova redação ao art. 61 da Constituição Federal.

Autores: Deputado JAIME MARTINS e outros

Relator: Deputado INALDO LEITÃO

I - RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em apreço, de iniciativa do nobre Deputado JAIME MARTINS e outros, pretende suprimir a iniciativa legislativa exclusiva do Presidente da República sobre as matérias previstas no § 1º do art. 61 do texto constitucional. Para isso, revoga o referido parágrafo e altera, em decorrência, a redação do inciso I do art. 63, que atualmente reporta-se aos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Na justificação apresentada, argumenta-se, em síntese, que os constituintes de 1988 teriam nos transmitido uma “herança maldita”: a hipertrofia do Executivo, em brutal afronta ao art. 2º da Carta Magna, onde está inscrito o princípio da independência e harmonia dos Poderes. Aduz-se que esse “resquício de ditadura” só atenderia aos inimigos da liberdade e da democracia, ao “concentrar poderes injustificáveis, surrupiados do Congresso, nas mãos de um só homem”, sendo chegada a “hora do basta”.

A matéria vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação para exame dos aspectos de admissibilidade, nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposta de emenda à Constituição sob exame parece-nos inadmissível em face do que dispõe o art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, implicando inegável desequilíbrio no traçado originalmente concebido pelo Constituinte de 1988 para a distribuição de competências entre Legislativo e Executivo.

Não nos parece haver dúvida de que, ao adotar a reserva de iniciativa legislativa do Executivo sobre as matérias arroladas no § 1º do art. 61, o Constituinte originário nada mais fez senão acompanhar uma tendência mundial do constitucionalismo, onde o princípio da rígida separação entre os Poderes, prevalecente no Estado liberal, evoluiu para um sistema onde a colaboração passou a ser a marca fundamental.

É o que observa CLÊMERTON MERLIN CLÈVE, em abalizado estudo sobre a participação do Executivo na formação das leis no Estado contemporâneo:

“O crescimento das funções do Estado tornou obsoleta a tese do monopólio do exercício da iniciativa pelos membros das câmaras legislativas. Aliás, nesse território, cada vez mais o Executivo foi se firmando, até o ponto em que, atualmente, quase todas as Constituições conferem também a ele o poder de iniciativa. E quando ele não é formalmente disposto, como nos Estados Unidos, o Executivo o exerce de modo indireto. (...) Na pura formulação do sistema [presidencialista], não seria dado ao Executivo propor projetos de lei ao Legislativo. Ele, afinal, não seria um poder provocante, mas, antes, de execução da lei. Porém, essa concepção formulada pelos pais da democracia americana resistiu por pouco tempo. O sistema presidencialista foi sendo adotado por vários países, especialmente os da América Latina, e, nestes, como é o

caso do Brasil, o Executivo jamais foi impedido de manejar o poder de iniciativa. (...)”¹

E, mais adiante, referindo-se especificamente ao texto da atual Constituição brasileira, expõe o autor:

“A Constituição de 1988 mantém a técnica de reservar ao Executivo a iniciativa de algumas matérias (...). Embora a Constituição de 1988 objetivasse devolver o país ao espaço civilizado das democracias constitucionais, não se poderia impedir o Executivo de exercer a liderança do processo de elaboração das leis. Afinal, esse parece ser o seu papel no presente contexto histórico. Como se vê, o princípio da separação dos poderes, tal como inicialmente formulado, ou tal como radicalmente interpretado, não consegue sobreviver atualmente.”²

Em clássico estudo sobre os princípios constitucionais aplicados à função legislativa, JOSÉ AFONSO DA SILVA igualmente pôs em destaque a preeminência da iniciativa legislativa pelo Executivo, no Brasil e no mundo:

“É da tradição constitucional brasileira conferir-se ao Executivo o poder de iniciativa das leis. (...) A preeminência da iniciativa governamental no processo de formação das leis é fenômeno que se constata no Estado contemporâneo, num sentido quase universal.”³

O que temos, pois, na previsão do atual § 1º do art. 61 do texto constitucional, ao contrário do que parecem supor os nobres autores da proposta de emenda sob exame, não é nenhuma “certidão de incompetência ou incapacidade para o Legislativo”, nem qualquer “aberração”, como afirmado na respectiva justificação, mas uma norma com lastro não só na nossa própria tradição constitucional, mas também na da grande maioria das democracias do mundo contemporâneo.

¹ Cf. “A atividade legislativa do Poder Executivo”, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2000., p. 102.

² Ob. cit., p. 109.

³ “Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional”, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1964, p. 112/113.

A reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias ao Executivo, como se faz, aliás, também em relação ao Judiciário, constitui-se, de fato, num dos mecanismos de mútuo controle e interferência que dão os contornos da cláusula de independência e harmonia entre os Poderes a que se refere o art. 2º da Carta da República. Confira-se, mais uma vez, o magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA em seu festejado “Curso de Direito Constitucional Positivo” :

“Se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contrabalançada pela possibilidade que o Congresso tem de modificar-lhe o projeto por via de emendas e até de rejeitá-lo. (...) São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também os do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento do outro”.⁴ (grifamos)

Ora, a proposta de emenda à Constituição em exame, ao retirar a exclusividade da iniciativa legislativa de algumas matérias das mãos do Poder Executivo, transferindo-a para a seara de competência concorrente com a dos membros do Legislativo, altera e desequilibra, a nosso ver, as balizas originais desses mecanismos de controle e interferência entre os Poderes, integrantes, como se viu, do princípio da harmonia, um dos elementos em que se assenta a separação a que se refere o art. 60, § 4º, inciso III, do texto

⁴ Cf. “Curso de Direito Constitucional Positivo”, São Paulo, Malheiros, 19ª ed., p. 115.

constitucional, protegida como cláusula pétrea e, portanto, como parte do núcleo irreformável do texto constitucional aprovado em 1988.

Por todas as razões aqui expostas, outro não pode ser o nosso voto senão no sentido da inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 563, de 2002.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado INALDO LEITÃO
Relator