

Recebimento do artigo: 30/04/2007

Aprovado em: 08/05/2007

Sérgio Resende de Barros

Sumário

1 Introdução. 2 A função legislativa liberal clássica. 3 O advento do intervencionismo. 4 A função legislativa intervencionista social. 5 O que é “lei” autorizativa. 6 Origem da “lei” autorizativa. 7 Inconstitucionalidade da “lei” autorizativa. 8 Os disparates. 9 Resumo da inconstitucionalidade. 10 Conclusão. 11 Referências bibliográficas.

Resumo

O texto analisa e define as “leis” autorizativas, cuja inconstitucionalidade já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, embora ainda sejam praticadas na Federação brasileira. O estudo reafirma, com mais argumentos, a inconstitucionalidade de tais “leis” e, para bem prover a essa reafirmação, cuida da função legislativa liberal clássica em cotejo com a função legislativa intervencionista social. Aponta a origem e os disparates das “leis” autorizativas e, na conclusão, indica uma solução para a carência jurídico-política que elas buscaram suprir.

Palavras-chave

Leis “autorizativas”. Inconstitucionalidade. Função legislativa.

Abstract

The text analyzes and defines the “authorization laws”, whose unconstitutionality was already recognized by the Supreme Federal Court; even so they are still practiced in the Brazilian Federation. The study reaffirms, with more arguments, the unconstitutionality of such “laws” and, to emphasize this reaffirmation, one takes care of the liberal and classic legislative function in comparison with the social interventionist legislative function. It points out the origin and the nonsense of the “authorization laws” and, in the conclusion, it indicates a solution for the lack legal-politics that they had searched to supply.

Key words

“Authorization” law. Unconstitutionality. Legislative function.

244 **1 Introdução**

Em 17 de março de 1982 – ainda sob a ordenação constitucional (Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969) anterior à atual – o plenário do Supremo Tribunal Federal apreciou o questionamento da constitucionalidade (Representação nº 993-9) de uma lei do Estado do Rio de Janeiro (Lei nº 174, de 8 de dezembro de 1977), que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Esse julgamento decidiu textualmente: *O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa*. Em que pese a clareza do acórdão (Diário da Justiça, de 8 de outubro de 1982, p. 10187, Ementário nº 1.270-1, RTJ 104/46), persistiu na Federação brasileira, em seus níveis estadual e municipal, a prática de “leis” autorizativas, ignorando aquela irrepreensível decisão do guardião supremo da constitucionalidade e insistindo em dar por válida essa inconstitucionalidade patente. Daí, a conveniência de revisitar o tema.

2 A função legislativa liberal clássica

A função legislativa típica do Estado Liberal de Direito, não intervencionista, instaurado pelas revoluções liberais do fim do século XVIII, é estritamente vinculada à clássica separação de poderes, cuja matriz se acha na teoria de Montesquieu, no capítulo VI do livro XI em *Do espírito das leis*¹. Esse modelo de separação, que se tornou o clássico, correspondeu a um sistema de equilíbrio inercial, decorrente da divisão do poder estatal em três partes, ditas *Poderes*, separadas rigorosamente em três funções distintas – a legislativa, a executiva e a judicial – mas dispostas de forma que um Poder controle os demais e, todos se controlando entre si, por um mecanismo de equilíbrio mútuo, dotado de freios e contrapesos recíprocos, e no fim resulte o Poder controlado pelo próprio Poder.

Nessa estrutura, cada um dos três Poderes tem a sua função básica. Mas, embora assim funcional, a separação teve em sua origem um objetivo político, que lhe foi principal: não cuidava tanto de aprimorar o funcionamento do poder político, mas de limitar o absolutismo do rei. O movimento de libertação não investia contra a monarquia propriamente dita, como forma de governo, mas contra o absolutismo, como regime político. Somente se proclamou a república onde ou quando² se tornou

¹ Cf. MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de la Brède e de Montesquieu. **De l'esprit des lois**. Introdução, notas e variantes de Gonzague Truc. Paris: Éditions Garnier Frères, 1949, t. 1, p. 163 s.

² Por exemplo, na América. Aqui, a luta pela liberdade individual se identificou com a luta pela independência nacional. O colonialismo foi um resquício do absolutismo, praticado pelas monarquias

necessário defender o valor maior que iluminou a época: a liberdade do indivíduo. Realmente, “a sociedade contemporânea, cujas raízes estão no *Ocidente* do século XVIII, tem como inspiração original a idéia de liberdade.” No entanto, “a liberdade vista como autonomia da conduta individual”, oponível até ao próprio Estado, e não “a liberdade encarada como participação nas decisões políticas”.³

Aparece aí a famosa distinção, cristalizada por Henri Benjamin Constant de Rebecque, entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos. Afirma Constant que “nós não podemos gozar da liberdade dos antigos, a qual se compunha da participação ativa e constante no poder coletivo”. Nesse sentido, “o objeto dos antigos era dividir o poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria: isso era o que eles chamavam liberdade”. Mas, “nossa liberdade deve compor-se do gozo pacífico e da independência privada”. Pois, “o objeto dos modernos é a segurança de suas fruições privadas; e eles chamam liberdade às garantias concedidas pelas instituições dessas mesmas fruições”.⁴

Entre as cidades antigas vigorava uma lei de guerra: a pólis vencedora podia escravizar e espoliar a população da pólis vencida, incluídos os cidadãos. “Entre os antigos uma guerra vitoriosa aumentava os escravos, os tributos e as terras, para a riqueza pública e particular.”⁵ Pelo que, na Antigüidade, era livre quem fosse cidadão de uma pólis livre e, só nessa condição, podia participar das decisões de governo de sua pólis: era uma *liberdade política*, que excluía os não-cidadãos. Dessa prática, depois dita *liberdade dos antigos*, difere a *liberdade dos modernos*, concebida no curso da luta contra a monarquia absoluta como *liberdade individual*, oponível ao absolutismo real. Foi fixada em direitos individuais, depois implementados por direitos sociais e coletivos, que sobrevieram para dar-lhes efetividade, gerados e declarados na era contemporânea⁶, reagindo à degradação do meio ambiente e social causada – entre outras causas – pela industrialização necessária ao capitalismo e praticada, também, por países socialistas.

européias contra suas colônias. Daí, a necessidade histórica de proclamar a república para proclamar a independência, exceto em poucos “casos especiais”, entre os quais o mais marcante é o do Brasil, cuja independência foi proclamada pela própria monarquia, com o fito de manter no poder a mesma casa reinante, a de Bragança.

³ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de direito e constituição**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 1.

⁴ Cf. REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos. Discurso pronunciado en el Ateneo de Paris. In: _____. **Del espíritu de conquista**. Com um estudo preliminar de María Luisa Sánchez Mejía. Tradução para o espanhol de Marcial Antonio Lopes. Madri: Tecnos, 1988, p. 75 s. Tradução para o português do autor.

⁵ REBECQUE, *op. cit.*, p. 72. Tradução para o português do autor.

⁶ A respeito, ver: BARROS, Sérgio Resende de Barros. **Direitos humanos: paradoxo da civilização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. *passim*.

Atendeu a essa finalidade inicial do constitucionalismo – resguardar a liberdade dos indivíduos ante a autoridade dos reis – o rigor com que Montesquieu fez a separação dos poderes, inspirado no que se passara na Inglaterra no curso da Revolução Gloriosa, iniciada em dezembro de 1688, com a deposição de Jaime II, o último dos monarcas absolutos no reino inglês. Ainda que o objetivo original tenha sido eminentemente político e depois tenha arrefecido o rigor original da separação, não resta dúvida de que cada Poder tem a sua função primordial, expressa em sua competência constitucional, devidamente fixada no texto da Constituição. Essa competência tem de ser preservada contra as investidas de um Poder sobre os outros, agravadas após o advento do intervencionismo estatal, com a transformação do Estado liberal em Estado social.

3 O advento do intervencionismo

As revoluções operadas na superestrutura político-jurídica pelo liberalismo se conjugaram com as revoluções industriais na infra-estrutura econômico-social. Dessa conjuntura resultou o capitalismo selvagem que gerou a *Questão Social*, termo adotado pela encíclica *Rerum Novarum*⁷ e por outros documentos para designar a opressão e a convulsão sociais agravadas no século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, por efeito do capitalismo selvagem, desencadeado pela não-ingerência do Estado liberal na ordem econômica e social, dentro do traçado político do *laissez faire, laissez passer, que le monde va de lui même*.⁸

Visando a resolver a Questão Social, duas linhas de pensamento emergiram na superestrutura ideológica, política e jurídica: a *radical* e a *moderada*. De um lado, socialistas, comunistas, anarquistas, para os quais – em grau de radicalismo crescente contra o Estado burguês – a causa da Questão Social era a propriedade privada dos instrumentos de trabalho e meios de produção. Nessa linha, o toque de alvorada foi o *Manifesto Comunista* de Marx e Engels, em 1848.⁹ De outro lado, a linha moderada,

⁷ Cf. LEÃO XIII. Sobre a condição dos operários. In: _____. *Encíclica Rerum Novarum*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1959, p. 5. Série Documentos Pontifícios.

⁸ É o lema-princípio da doutrina fisiocrática: *Deixai fazer, deixai passar, que o mundo vai por si mesmo*. Os fisiocratas apregoavam que o mundo tem suas leis naturais, imutáveis e universais. Os governantes devem acatar essa ordem natural: não perturbá-la com as leis do Estado. Pelo que, não devem intervir na ordem econômica e social, cujo desenvolvimento estável requer absoluto respeito à liberdade e à propriedade: pressuposta esta como garantia daquela. O mais célebre fisiocrata foi François Quesnay (1694–1774). Outros: Pierre Samuel Dupont de Nemours (1739–1817), Lemerrier de La Rivière, Anne Robert Jacques Turgot (1727–1781) e o Marquês de Mirabeau (1715–1789), que não deve ser confundido com seu filho, o Conde de Mirabeau (1749–1791).

⁹ Há várias edições em português. Cito duas: uma mais antiga (MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Rio de Janeiro: Horizonte, 1945) e outra recente (MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Apresentação de Annibal Fernandes. Bauru: EDIPRO, 1998. Edição comemorativa dos 150 anos).

em que se perfilaram doutrinas reformadoras do liberalismo, a criticar a exploração dos operários, mas sem radicalizar contra a propriedade privada. Entre estas, pontificou a Doutrina Social da Igreja, antecipada nos sermões do clero, mas inaugurada oficialmente pelo Vaticano com a *Rerum Novarum*, editada pelo Papa Leão XIII, em 15 de maio de 1891, para contrapor-se aos socialistas.¹⁰

No entanto, mesmo antes da doutrina pontifical, os moderados, ainda que por variantes, chegavam à mesma conclusão, oposta à linha considerada radical: a causa da Questão Social não era a propriedade privada, mas o descontrole dos instrumentos de trabalho e meios de produção. Por isso, a solução não era coletivizar a propriedade, mas controlar a ordem econômica, em busca de assegurar – muito além de uma liberdade individual meramente formal – a igualdade social efetiva, material, decorrente de tratar os desiguais, não igualmente, mas desigualmente, na proporção em que se desigalam. Essa postulação de igualdade social veio a ser equacionada com precisão por Rui Barbosa na *Oração aos Moços*, endereçada aos formandos de 1920 da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (lida pelo Professor Reinaldo Porchat, pois Rui estava acamado):

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.¹¹

Enfim, em ambas as linhas doutrinárias, o Estado – que havia sido afastado pelo liberalismo econômico e político – foi chamado a intervir na ordem econômica e social, ou para substituir a ordem capitalista pela socialista, ou para moderar o capitalismo. Repele-se o ideal do *laissez-faire*, *laissez-passer*, com o qual o liberalismo repelira o absolutismo. No constitucionalismo ocidental, as primeiras constituições a cuidar da intervenção do Estado na ordem econômica e social foram a Constituição do México de 1917 e a Constituição alemã de Weimar de 1919. No Brasil, foi a Constituição de 1934.

¹⁰ Sobre essa contraposição, Iginio Giordani, apresentando a edição paulina da Encíclica, afirma: “A *Rerum Novarum* foi para a ação social cristã o que foi o manifesto dos Comunistas (1848) ou o *Capital de Marx* para a ação socialista. Opõe-se diretamente à ação socialista.” Cf. LEÃO XIII. **Rerum Novarum**. Carta Encíclica. Apresentação de Iginio Giordani. Tradução de Manuel Alves da Silva. 12. ed. São Paulo: Edições Paulinas, 2000, p. 5.

¹¹ BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Prefácio de Edgar Batista Pereira. Notas de Adriano da Gama Kury. 18. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001, p. 55.

248 **4 A função legislativa intervencionista social**

Essa evolução do Estado liberal abstencionista para o Estado social intervencionista na ordem econômica e social implicou nova funcionalidade para a legislação. Ao lado dos códigos liberais clássicos (civil, comercial, criminal), em que os indivíduos são tratados de forma igual, sem ponderar diferenças econômico-sociais, surge a legislação social, que começou pelo direito do trabalho e depois alcançou outros setores ou tipos de hipossuficiência: direito do menor, direito do idoso, direito da mulher, direito do consumidor, direito do deficiente físico, etc. Assim se concede especial proteção jurídica a partes sociais mais fracas em suas relações com as partes mais fortes, buscando equilíbrio, justiça, igualdade sociais. É a função legislativa social. Com ela se abriram para o Estado, legalmente, as portas da intervenção econômico-social, que não raro degenera para um intervencionismo estatal despido de função social que o justifique.

Com efeito, ao passar, no *conteúdo*, de liberal para social, de abstencionista para intervencionista, o Estado se manteve na *forma* de direito. De Estado *Liberal* de Direito, evoluiu para Estado *Social* de Direito. Pelo que, a intervenção só pode ser feita com fundamento em lei: na forma de direito. O Poder que intervém é o Executivo. Entretanto, o Legislativo, por suas proporções colegiadas e procedimentos complexos, não revelou agilidade para dar a cobertura legal de que, no Estado de Direito, o Executivo precisa para intervir. O que incentivou o Executivo a assumir a função de legislar, quer revolucionariamente, como no Brasil em 1930, quer constitucionalmente, como no Brasil posterior.

Por essas vias, a função legislativa se transferiu em certas condições para o Chefe do Executivo, o qual veio a legislar, ou por decretos revolucionários, ou por leis delegadas, decretos-lei, medidas provisórias e outras figuras legislativas previstas na Constituição. Essa transferência é justificável no Estado Social de Direito, com vistas à consecução dos fins sociais por ele perseguidos, mormente em casos de urgência e relevância sociais ou de grande complexidade técnico-administrativa. No entanto, deve ser comedida por delegação legislativa capaz de evitar abusos. Mas sobrevieram excessos e desvios: graves, em países repletos de problemas econômicos e sociais, que aliam instabilidade política com necessidade legislativa, como o Brasil. Aqui – necessidade gerando facilidade – o cume foi atingido com o desenfreamento ou desvio do uso das medidas provisórias, mesmo após sua regulamentação moderadora, produzida pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Porém, na função legislativa, não só o Executivo desgarrava e abusava da ordem constitucional, mas também o próprio Legislativo. Uma das distorções, que se alastrou pelas casas legislativas brasileiras, é a “lei” de caráter meramente autorizativo.

5 O que é “lei” autorizativa

Insistente na prática legislativa brasileira, a “lei” autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de “leis”, eles passam de autores do projeto de lei a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Tentando compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu a “lei” autorizativa.

Autorizativa é a “lei” que – em não podendo determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: *“Fica o Poder Executivo autorizado a...”*. São possíveis, também, outras expressões autorizativas mais sutis. O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser “determinado”, mas é apenas “autorizado” pelo Legislativo.

Tais “leis” constituem um vício patente. Obviamente, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos autorizar o que já lhe autoriza a própria Constituição. Ainda que na via legal, trata-se de ingerência indevida de um Poder no outro. Até mesmo poderá vir a ser praticada, mais esdruxulamente ainda, contra o Poder Judiciário, mediante “leis” que o autorizem, por exemplo, a construir alguma ampliação do edifício de um fórum, ou coisas semelhantes.

6 Origem da “lei” autorizativa

Desde a Constituição de 1934, o constitucionalismo brasileiro nega aos parlamentares – hoje: senadores, deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais, vereadores – a faculdade de propor leis que, recaindo em matérias privativas do Poder Executivo, são de iniciativa reservada ao Chefe desse Poder. Existe relação entre essa reserva de iniciativa e o intervencionismo estatal. Com efeito, o constitucionalismo liberal clássico jamais concebeu a hipótese – então, simplesmente absurda – de subtrair ao legislador a iniciativa da lei. Ao contrário. Porque faz parte do processo legislativo, do qual é o princípio, a iniciativa era reservada exclusivamente aos membros do Legislativo e negada aos demais Poderes. Assim foi a proposta de Montesquieu. Assim é a Constituição norte-americana, fiel a essa proposta, há mais de duzentos anos. O Presidente dos Estados

250 Unidos, carente de iniciativa, propõe leis por meio de deputados ou senadores, em geral os líderes do governo.

As constituições intervencionistas mudaram esse quadro original. Abriram as portas para outorgar ao Executivo a iniciativa de leis de seu interesse, entre elas as leis intervencionistas. Retirou-se dos legisladores nesses casos a exclusividade e, na seqüência, a própria faculdade de propor leis. Hoje a Constituição reserva ao Presidente da República a iniciativa privativa nas matérias previstas no § 1º do art. 61, para as quais o art. 63 veda aumentar despesa, reduzindo enormemente a competência parlamentar. Essa redução é, patentemente, abusiva. Abuso político, ainda que praticado por intermédio da Constituição. Reagindo a tal *capitis diminutio*, os parlamentares buscam meios de contorná-la. Contra o abuso, outro abuso: um desses meios é a “lei” autorizativa.

7 Inconstitucionalidade da “lei” autorizativa

Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais, pelas leis orgânicas municipais e pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que essa ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. Sem dúvida, é a ordem constitucional que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária.

Desse modo, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o seu fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo somente para autorizar, invade competência constitucional privativa.

8 Os disparates

De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso

da mesma competência. Exemplo: se *ex vi* do inc. I do art. 51 da Constituição a Câmara dos Deputados pode autorizar o *impeachment*, óbvio que também pode não autorizar. Do mesmo modo, autorizar convive necessariamente com não-autorizar no art. 49, II, III, IV *in fine*, XV, XVI, no art. 52, V, e noutros dispositivos da Constituição Federal. Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a “lei” pudesse “autorizar”, também poderia “não autorizar” o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da “lei” em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam “leis” autorizativas para prejudicar ou “preparar” a gestão seguinte.

Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta à separação de poderes só não existiria se a própria Constituição – como faz nos incisos II e III do art. 49 – expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a autorização – por ser competência exclusiva do Legislativo – seria editada por decreto legislativo e nunca por lei, visto que a lei passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo, e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais “leis”. Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Poder Judiciário, sempre que requerida a sua manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita “lei autorizativa”.

9 Resumo da inconstitucionalidade

Em suma, as “leis” autorizativas são inconstitucionais, entre outros motivos, no mínimo:

- a) por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo;
- b) porque usurpam a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;

c) porque ferem o princípio constitucional da separação de poderes, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.

10 Conclusão

Abuso inserido na Constituição não torna aceitável abuso praticado contra a Constituição. Na verdade, sob o véu da simples autorização legislativa, disfarça-se a ingerência do Legislativo em iniciativas constitucionalmente privativas do Executivo. Esse véu não é espesso o bastante para ocultar a inconstitucionalidade. É transparente que as “leis” autorizativas são viciosas. Não constituem solução do problema. Uma solução seria alterar a Constituição para reduzir a iniciativa legislativa privativa do Executivo. Não há por que mutilar o Legislativo: a iniciativa das leis é parte essencial do processo legislativo e não se justifica afastar dela os próprios legisladores, a não ser em casos plenamente cabíveis, como os referentes aos efetivos das Forças Armadas ou a criação ou extinção de Ministérios. Fora desses casos especiais, permitir-se-ia a iniciativa dos parlamentares em matérias administrativas, nas quais, em compensação, elevar-se-ia para 4/5 (quatro quintos), ou seja, 80% (oitenta por cento), o quórum para derrubar o veto. Essa maioria altamente qualificada exigiria do Legislativo, para sobrepujar o veto, uma prudência compacta, envolvendo a situação e a oposição, para gerar a convicção inabalável de que a lei é necessária, exigindo mesmo a adesão de um expressivo número de parlamentares alinhados com o Governo.

Essa solução manteria cada Poder em sua típica e própria função. Não desviaria a competência natural de um para outro, em detrimento da representação popular e da democracia representativa. Quem legisla são os legisladores. O povo os elegeu para essa função específica. Pode-se exigir deles a máxima prudência, forçando-a por um alto quórum de decisão. Mas não se lhes pode amputar a iniciativa de legislar, sem mais, nem menos, sob pena de aleijar o processo legislativo e a democracia representativa, de que são os atores principais, por determinação das próprias bases sociais. Pensar o contrário é pensar autoritariamente, como vem pensando o constitucionalismo brasileiro, neste e noutros pontos, desde as constituições feitas sob a égide de Getúlio Vargas. Se o autoritarismo getulista foi historicamente necessário, ou não, para fazer reformas sociais inadiáveis, que a Primeira República não faria, por estar dominada pelas oligarquias rurais e urbanas, isso é outra questão. Aqui, a questão é a edificação do Estado Democrático de Direito, em boa hora posto como princípio constitucional (artigo 1º) pela Constituição de 1988. Efetivar esse princípio implica retirar da própria Constituição heranças do autoritarismo recente e do tradicional.

Uma péssima herança tem sido a possibilidade – ou a convivência com a possibilidade – de o Executivo legislar abusivamente, antes por decretos-lei, hoje por medidas provisórias. Outra herança, não menos danosa, é privar da iniciativa de legislar o legislador primacialmente eleito pelo povo para o fim de elaborar as leis. A essa última herança, reagiu a “lei” autorizativa. Mas a solução, que efetivamente resolveria essa distorção “autorizativa”, está nas mãos dos próprios membros do Congresso Nacional: uma emenda à Constituição para dar aos congressistas a iniciativa legislativa em matérias administrativas e, em contrapeso, elevar o quórum de rejeição do veto nessas matérias, cujas razões de veto devam ser apreciadas com excepcional prudência e ampla convicção dos parlamentares. Com isso se superaria não só a inconstitucionalidade das ditas “leis autorizativas”, mas sobretudo o vezo autoritário ao qual elas reagem, explicável mas inaceitavelmente.

Referências

- BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Prefácio de Edgar Batista Pereira. Notas Adriano da Gama Kury. 18. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.
- BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos humanos: paradoxo da civilização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de direito e constituição**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.
- LEÃO XIII. **Rerum Novarum**. Carta Encíclica. Apresentação de Iginio Giordani. Tradução de Manuel Alves da Silva, S. J. 12. ed. São Paulo: Edições Paulinas, 2000.
- _____. **Sobre a condição dos operários**. Encíclica *Rerum Novarum*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1959. Série Documentos Pontifícios.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Rio de Janeiro: Horizonte, 1945.
- _____. **Manifesto do partido comunista**. Apresentação de Anníbal Fernandes. Bauru: EDIPRO, 1998. Edição comemorativa dos 150 anos.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de la Brède e de Montesquieu. **De l'esprit des lois**. Introdução, notas e variantes de Gonzague Truc. Paris: Éditions Garnier Frères, 1949. 2 t.
- REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. **Del espíritu de conquista**. Com um estudo preliminar de María Luisa Sánchez Mejía. Tradução para o espanhol de Marcial Antonio Lopes. Madri: Tecnos, 1988.