INICIATIVA E EMENDA NA ELABORAÇÃO DAS LEIS

NESTOR MASSENA

SUMÁRIO: — *Etimologia do vocábulo iniciativa — Art. 67 da Constituição — Competência privativa do Poder Executivo — Emenda a projetos de lei sôbre aumento de vencimentos — Conclusão.*

1) Que é *iniciativa?* Segundo o *Novo Dicionário da Língua Portuguêsa,* de Cândido de Figueiredo, é, de modo geral, o "ato com que alguém mostra ser o primeiro em suscitar, propagar ou pôr em prática uma idéia: *tomar a iniciativa de uma emprêsa.* Extraordinàriamente, significa atividade, diligência; *é homem de grande iniciativa.* (*De iniciativo*). *Iniciativo, adjetivo.* O mesmo que *inicial.* Que tem caráter de iniciativa. (*De iniciar*). *Inicial,* adjetivo. Que inicia. Que está no princípio. No feminino primeira letra de uma palavra ou de um nome. (Do latim, *inicialis*). *Iniciar,* verbo transitivo. Começar, principiar. Preparar ou admitir aos mistérios e cerimônias de uma ordem ou seita. Proporcionar as primitivas noções de alguma coisa. Dar forma a. Inaugurar. (Do latim, *iniciare*).

Segundo o *Dicionário Universal* de Pierre Larousse, *iniciativa* é "ação de quem propõe ou faz em primeiro lugar alguma coisa: *tomar a iniciativa de uma medida. Iniciativa parlamentar,* direito dos membros do Parlamento de propor leis. Qualidade de quem é levado a agir, a empreender espontâneamente".

No latim, segundo o dicionário de Saraiva, *inicialis, iniciale,* adjetivo, provém de *initium,* primitivo, primordial, original; *initiare* é verbo proveniente de *initium,* iniciar, batizar, começar, abrir caminho, dar princípio; e *initium, initii,* significa comêço, princípio, estréia, fundação, origem.

2) Ato há que se inicia e se ultima por ação, ou ações, de um só agente. Ato há, porém, que se inicia pela ação de um agente e cuja elaboração prossegue, ou se ultima, pela ação de outro, ou de outros agentes. No primeiro caso, porém, a exclusividade do direito de iniciativa para a ação inicial pode não importar na exclusividade da iniciativa para ação conseqüente, se essa ação subseqüente fôr da iniciativa, da competência privativa de outro agente. E' o caso da elaboração de lei que tenha a iniciativa privativa o Presidente da República, ou os tribunais judiciários, em face da competência, também privativa, do Poder Legislativo, das câmaras do Congresso Nacional, de emendar os projetos de lei sujeitos à sua deliberação — discussão, emenda e votação.

A emenda é a proposição apresentada como acessória a outra, *que com ela tenha pertinência,* que sugere a erradicação de parte daquela a que se reporta, a sua substituição parcial ou total, o seu acréscimo, ou alteração, desde que a maté-

ria acrescida seja da mesma natureza, daquela a que se acresce (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 101, §§ e 102).

3) Em direito público, a competência da iniciativa pode ser, de modo geral, expressa ou tácita por compreensão e nunca por extensão ou analogia. Assim a competência da iniciativa para legislar, para executar, ou para julgar, compreende-se no diagrama de ação dos Poderes, respectivamente, Legislativo, Executivo e Judiciário.

De modo particular, porém, a competência para a iniciativa há de ser expressa, desde que abra exceção à regra geral, ou quando restringe a competência de cada um dos poderes da organização política constitucional do Estado, pela qual "o cidadão investido em função de um dêles (poderes do Estado) não pode exercer as de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição (Constituição, art. 36, § 1.º).

4) Assim, de modo geral, a função de legislar é da competência do Poder Legislativo e, por compreensão, a respectiva iniciativa. A Constituição da República, porém, dispõe, de modo particular:

"Art. 67 — A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1.º — Cabe à Câmara e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das fôrças armadas e a de tôdas as leis sôbre matéria financeira.

§ 2.º — Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos tribunais federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das fôrças armadas".

5) Compete, pois, privativamente, ao Presidente da República, a iniciativa das leis:

a) Que criem empregos em serviços existentes;

b) Que aumentem vencimentos;

c) Que modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das fôrças armadas.

Não cabe, por conseqüência, privativamente, ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviço ainda não existentes (isto é, em serviço que está sendo criado por lei em elaboração), ou nos serviços administrativos das câmaras do Poder Legislativo, ou nas secretarias dos tribunais judiciários. Desde que a criação de emprêgo se faça em serviço que está sendo criado pelo Poder Legislativo (Constituição, art. 60, IV), cabe a êsse poder a iniciativa da criação dêsses empregos.

A iniciativa de aumento de vencimentos é exclusiva do Presidente da República, salvo quanto aos funcionários legislativos e das secretarias dos tribunais judiciários. Dela não podem investir-se as câmaras do Congresso Nacional. Só a fixação inicial dêsses vencimentos é da iniciativa do Congresso Nacional (Constituição, — art. 65, IV).

6) O poder de emendar projeto de lei é da competência, inclusive da iniciativa, exclusiva do Poder Legislativo. Até que ponto, porém, êsse poder pode exercer-se com relação a projeto de lei que aumente vencimentos sem entrar em conflito com a disposição constitucional que assegura a privatividade de iniciativa, quanto a êsses projetos, ao Presidente da República?

A competência para a iniciativa da lei não extingue, expressamente, a de emendá-la, reservada ao Congresso Nacional. O direito de iniciativa de lei não é de exclusividade na elaboração da lei. Sem a colaboração do Poder Legislativo, ou a do Executivo pela sanção, não se transforma em lei qualquer iniciativa de lei do Presidente da República.

A Constituição da República estabelece, no "Art. 59 — Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

II — A *iniciativa* da tomada de contas do Presidente da República, mediante designação de comissão especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão". E, ainda, adiante, estabelece, no artigo 66: "E' da competência exclusiva do Congresso Nacional:

VIII — Aprovar as contas do Presidente da República".

Assim, onde a Constituição declara da *competência exclusiva* da Câmara a *iniciativa* de tomada de contas não exclui a colaboração do Senado, a outra câmara do Congresso Nacional, na aprovação dessas contas. Iniciativa de lei não quer dizer exclusividade, privatividade, na sua elaboração. Os projetos de iniciativa privativa de outro Poder — Executivo ou Judiciário — dependem da sanção do Presidente da República (Constituição, arts. 68 e 69, parágrafo único).

O projeto de lei de iniciativa privativa de uma câmara do Congresso Nacional depende da aprovação da outra para que venha a ser lei. Pelo artigo 62 da Constituição, — "§ 3.º — A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República *começará* na Câmara dos Deputados" — o que significa que deverá ser, depois de por ela aprovado, remetido ao Senado, que se lhe der integral assentimento o remeterá à sanção (Constituição, art. 68), mas que o devolverá à Câmara iniciadora se o houver emendado (Constituição, art. 69). A proposta de lei orçamentária, que o Presidente da República propõe ao Congresso Nacional, por intermédio da Câmara dos Deputados (Constituição, art. 87, XVI) está sujeita a emendas na Câmara e no Senado. O projeto de lei de criação de Tribunais Federais de Recursos (Constituição, art. 105) é passível de emenda na sua tramitação pelo Poder Legislativo.

Pretende-se que "onde falta a competência para a iniciativa falta competência para emendar". Essa assertiva não decorre do texto da nossa Constituição. Ela estabelece, no artigo 59, que "compete privativamente à Câmara dos Deputados: II — a iniciativa da tomada de Contas do Presidente da República, mediante designação de comissão especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão". Esta disposição não retira do Senado a atribuição de aprovar as contas do Presidente da República, e de emendar projeto da Câmara nesse sentido, pois isso é da competência do Congresso Nacional (Constituição, art. 66, VIII), não obstante a iniciativa, no caso, seja privativa da Câmara.

Por outro lado, se cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das fôrças armadas e de tôdas as leis sôbre matéria financeira (Constituição art. 67, § 1.º) não há disposição constitucional alguma que vede ao Senado a competência para emendar as proposições aí previstas, para as quais, no seu caráter de projeto de lei, de proposição principal, de que a emenda é acessório, lhe falece competência para a iniciativa.

"O direito de iniciativa pertencente aos deputados e senadores compreende naturalmente o direito de emendar, isto é, o direito de propor modificações par-

ciais *aos projetos do Govêrno* ou às proposições parlamentares" (Duguit, *Traité*, vol. II, pág. 355).

Já Aurelino Leal escrevera, ao comentar, na *Teoria e Prática da Constituição Brasileira*, pág. 868, o artigo 39 da nossa Constituição de 1891:

"No direito de iniciativa parlamentar compreende-se o direito de *emenda*. E' mesmo uma palavra pertencente, segundo Louis Michon, à linguagem do direito constitucional".

O jurista patrício reportou-se, a seguir, à citação de Duguit retro-transcrita.

8) Laferrière, no *Manual de Direito Constitucional*, pág. 1.003, escreveu que — "Verificando-se direito de iniciativa, o direito de emenda existe, em princípio, nas mesmas condições. Quem tem o direito da iniciativa tem, igualmente, o de emenda". De modo absoluto, esta proposição não é exata no nosso regime constitucional, a menos que se considere o direito ao veto, total ou parcial, direito de emenda do Presidente da República, porque, como bem assinalou Aurelino Leal, na *Teoria e Prática da Constituição Brasileira*, artigo 29, página 436.

"O direito de iniciativa do Executivo finda, legalmente, com a apresentação do projeto. Daí em diante, êle pertence ao Congresso, que o aceitará ou não, soberanamente. Sòmente por intermédio de seus amigos o Govêrno poderá influir neste ou naquele sentido. Jurìdicamente nunca. A colaboração do Executivo limita-se a redação do projeto e à sua apresentação à Câmara".

Laferrière assim completou o seu pensamento na transcrição aqui feita: "Lògicamente, quem não tem o direito de iniciativa não tem, muito menos, o direito de emenda". Pelo menos de modo particular não procede a assentada do escritor francês. Se nem sempre o direito de iniciativa de proposição legislativa assegura a iniciativa de emendá-la, também é certo que a vedação de iniciativa quanto a um projeto de lei — proposição principal — não veda ao poder que vai deliberar sôbre êsse projeto a faculdade de emendá-lo. O que se deve ter em vista, dentro de lógica obediência aos textos legais, é que não colidam, é que se não prejudiquem aos direitos de iniciativa — o da proposição originária — com o da proposição que se lhe apresenta como acessória. Essa não pode iludir, desfazer, anular o direito de iniciativa que lhe não pertence.

E' de ressaltar que Laferrière assentou as teses que admite como basilares na questão em face do regime político da França, no qual não há iniciativa de leis por parte de outro poder que não o legislativo. O Poder Executivo e o Judiciário não têm ali nem a privatividade, nem sequer a faculdade de propor leis ao parlamento, o que se não coadunaria com o regime parlamentar ali imperante. A lição de Laferrière é, pois, para a França e não para o Brasil.

9) A finalidade da disposição constitucional que assegura privatividade ao Presidente da República na iniciativa de projetos que aumentem vencimentos não é o de torná-lo ditador na elaboração da lei: é o de cercear, sem impedi-la, a ação do Poder Legislativo, a quem não se veda, por essa disposição, o direito, a iniciativa de emendar aquêle projeto; é o de cercear a ação do Poder Legislativo, sem impedi-la, mas de modo a que êle não invada a competência do outro poder. Na verdade, a faculdade de emendar projeto de aumento de vencimentos subordina-se ao objeto, à finalidade do projeto, que não pode ser dilatada, que não deve ser ampliada. Desde que o Presidente da República delimita o seu direito de iniciativa, nestes casos, elaborando projeto relativo a determinada classe de funcionários, não se lhe pode acrescer de disposições sôbre outra classe de funcionários.

É lícito, porém corrigir qualquer omissão, ou falha, do projeto, por meio de emenda.

10) O direito de iniciativa de uma lei, da apresentação do respectivo projeto, ao poder competente para aprová-lo, modificá-lo, ou rejeitá-lo, não é direito à imodificabilidade dêsse projeto, não é direito à sua homologação sem qualquer alteração. Se assim não fôsse, verificar-se-ia não direito de iniciativa, mas direito de legislar *per se*, sem a colaboração do poder a que cabe elaborar a lei. Seria supérflua a proposta de projeto de lei ao Poder Legislativo se a êsse Poder não coubesse outra alternativa senão a de homologar, sem correções, ou restrições, o projeto. O projeto seria, então, ditado, ou quase, o que se não compreende no regime de separação e harmonia dos poderes constitucionais do Estado.