# ELABORAÇÃO DAS LEIS CUJA INICIATIVA CABE AO PODER EXECUTIVO

A. NOGUEIRA DE SÁ
Advogado em São Paulo

SUMÁRIO: — *Art.* 67, § 2.º, *da Constituição* — *Ausência de iniciativa* — *Sanção* — *Inconstitucionalidade* — *Conclusão.*

Por fôrça da sanção perde o vício de inconstitucionalidade o projeto de lei que violou a norma do § 2.º do art. 67 da Constituição federal e a que corresponde o parágrafo único do art. 22 da Constituição do Estado de São Paulo.

Segundo a disposição citada, que aliás integra a parte orgânica da Constituição, ou seja, o Título I — *Da organização federal,* e na do Estado — *Da organização dos poderes* — compete exclusivamente ao Presidente da República, ressalvada a competência dos outros Poderes no que concerne aos respectivos serviços administrativos, a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso da legislatura a lei de fixação das fôrças armadas.

Resume-se o problema em saber se é facultado ao Chefe do Poder Executivo abrir mão dessa competência, acolhendo e sancionando o projeto de lei violador daquela norma constitucional.

O vício de inconstitucionalidade é insanável, destrói o ato legislativo, na espécie, tanto para o Poder Executivo, porque ao seu órgão cassou uma prerrogativa que lhe conferiu a Constituição, como para o Poder Judiciário, supremo guardião da constitucionalidade das leis.

Funda-se êsse entendimento em que a competência de que se trata pertence ao órgão do Poder Executivo, não por lhe ser específica, *mas porque foi erigida, no próprio sistema orgânico de poderes adotado pelo Pacto Constitucional, como uma forma especial de participação na atividade mesma de outro Poder — o Legislativo.*

E não precisava que o texto dissesse que competia *exclusivamente* ao Chefe do Executivo essa iniciativa, pois bastava que lha atribuísse, excluindo-a do Poder Legislativo. Demais, na linguagem constitucional, como advertia Aurelino Leal, iniciativa é sinônimo de *direito próprio, exclusivo, essencial.*

Como, portanto, *pensar* em renúncia dessa competência sem violação direta de cânone constitucional orgânico? Nem se diga, como propõe o eminente jurista C. A. Lúcio Bittencourt (*O Contr. da const. das leis,* pág. 82), "que se uma lei

de criação de cargos ou de aumento de vencimentos tiver sua origem em qualquer das câmaras independentemente da iniciativa do Presidente da República. requerida pelo art. 67, § 2.º (da Constituição federal), poder-se-á considerar suprida a falta, se o Presidente da República houver sancionado o projeto, convertendo-o em lei. E' que, nesse caso, a sanção importará na expressa *aquiescência* por parte do Presidente (art. 70, § 2.º) ou da promulgação da lei pelo presidente ou pelo vice-presidente do Senado, a inobservância da cláusula constitucional permanecerá íntegra, justificando a declaração de ineficácia por parte dos tribunais".

Não nos inclinamos, *data venia*, diante da autoridade do ilustre jurista, porque a sanção não importa em convalidar o projeto. O vício de que êste padece o destrói; êsse projeto é absolutamente nulo. Sem a iniciativa, que a ordenação constitucional reservou para o chefe do Executivo, como pode ter existência o projeto? Se êste se originou de outra fonte, foi aprovado e subiu à sanção, continua a não existir porque a Constituição o ignora, o repele.

A convalidação pressupõe preliminares impossíveis na espécie. São elas: tratar-se de ato administrativo; ser o mesmo o âmbito em que agem as autoridades (administrativas) que dêle conhecem; e, ainda, a de ser *tão-sòmente anulável* o ato a convalescer. Em síntese, na lição do Prof. Paolo Ravá, convalidação é o ato que faz convalescer um ato precedente *viciado*. Ao contrário dos atos nulos, os anuláveis admitem providência saneadora (*sanatória*) de sua invalidade. A convalidação pressupõe, sempre, a existência de um vício *sanável*. Por seus pressupostos e pelo seu conteúdo a convalidação postula um "quid novi" que valha para afastar o empecilho da ilegitimidade do ato. Visa, portanto, tornar o ato estável e seguro em todos os efeitos que lhe são próprios, a afastar a possibilidade de que êstes venham a ser eliminados por fôrça do *vício* que afetava ao próprio ato. Em suma: a convalidação elimina um vício (fato patológico). Pode provir do mesmo órgão que expedira o ato ou de outro para isso competente. *

O Prof. Luigi Raggi, em monografia do maior valor científico sôbre o tema — *renúncia em direito público* — depois de expor longamente o seu ponto de vista crítico sôbre a renúncia de direito por parte do Estado, conclui "que é impossível a renúncia de direito por parte do Estado e de outros entes autárquicos, a menos que a renunciabilidade seja concedida por lei". E explica: "Mas isto, não porque o Estado não possa renunciar os seus direitos, mas, antes porque os órgãos não legislativos do Estado, dos entes autárquicos (digamos assim) ou melhor, os órgãos do Estado, quando não exercitam função legislativa, não têm outro encargo senão o de exercer direitos do Estado e dos entes, e não podem espoliar o Estado e os entes em cujo nome, agem, dos direitos que lhes competem" (*Contrib. alla Dott. delle Renuncie nel Dir. Pub.*, págs. 86-87, Roma, Atenaeum, 1914).

Realmente assim é. A renúncia que não é autorizada ou prevista pela lei não existe para o órgão do Estado e muito menos para o agente de sua Administração. São de tal forma óbvias as razões dessa afirmativa, que seria truismo jurídico demonstrá-las.

Os nossos clássicos expositores de direito constitucional versaram o assunto, *mas nenhum, nem de leve*, cogitou da possibilidade de o Presidente da República adotar prática semelhante à admitida por aquêle entendimento. E desde a Constituição de 91, art. 29, e da de 34, art. 41, há em nosso ordenamento constitucional

---

* *La Conv. degli Atti Amministrativi*, Cedam, 1937.

restrição ao direito de iniciativa legislativa. Tal silêncio não pode ser levado à conta de omissão de estudo, principalmente considerando-se que Aurelino Leal, por exemplo, o melhor exegeta da nossa Constituição, consagrou ao exame dêsse poder de iniciativa longas páginas.

E se o projeto foi acolhido e sancionado? Insanável que é o vício que o ataca, que o destrói, há de ser fulminado de inconstitucionalidade no pretório. A não ser assim, se concluirá que é um vanilóquio a ordenação constitucional clara, expressa, peremptória que retirou do Poder Legislativo a iniciativa em causa e a atribuiu ao Chefe do Poder Executivo, obedecendo àquela tendência assinalada, há mais de um quarto de século, pelo notável constitucionalista Aurelino Leal, — de restringir ao Legislativo o direito de iniciativa em exame, tendência que, àquele tempo, já se pronunciava, *fortemente*, ao seu dizer.