



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro - ILB**

**JOSÉ LOPES HOTT JUNIOR**

**A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NO CONTROLE DOS  
ATOS REGULAMENTARES EXPEDIDOS PELO PODER EXECUTIVO:**  
**Análise do exercício da competência do inciso V do art. 49 da Constituição Federal**

Brasília

2018

**JOSÉ LOPES HOTT JUNIOR**

**A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NO CONTROLE DOS  
ATOS REGULAMENTARES EXPEDIDOS PELO PODER EXECUTIVO:  
Análise do exercício da competência do inciso V do art. 49 da Constituição Federal**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise de Constitucionalidade realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade.

Linhas de pesquisa: Poder Legislativo, sociedade e instituições; Processo e funções do Legislativo.

Orientador: Prof. Mestre Victor Aguiar Jardim de Amorim.

Brasília

2018

**José Lopes Hott Junior**

**A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NO CONTROLE DOS  
ATOS REGULAMENTARES EXPEDIDOS PELO PODER EXECUTIVO:  
Análise do exercício da competência do inciso V do art. 49 da Constituição Federal**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise de Constitucionalidade realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade.

Orientador: Prof. Mestre Victor Aguiar Jardim de Amorim.

Brasília, 24 de setembro de 2018.

**Banca Examinadora**

Prof. Mestre Victor Aguiar Jardim de Amorim

Prof. Mestre Luciano Henrique da Silva Oliveira

Dedico estas linhas a minha família:  
Tatiana, com quem divido décadas de alegrias  
e as agruras das correrias da vida;  
Beatriz e Lorena, minhas princesas,  
razão da minha existência.  
Obrigado pela paciência, incentivo e  
compreensão das minhas limitações!

## AGRADECIMENTOS

Meu profundo e sincero agradecimento,

ao professor e orientador, que ao longo dessa jornada se tornou um amigo, Prof. Msc. Victor Aguiar Jardim de Amorim, pelo incentivo, pelas diretrizes seguras e pela paciência para os debates.

aos professores, coordenadores e demais integrantes da equipe do Instituto Legislativo Brasileiro, pela incansável busca da excelência em tudo que fazem.

aos amigos de turma, pelo companheirismo e pela disposição em unir esforços para que chegássemos juntos ao final do curso.

aos amigos de trabalho no Senado Federal, que sempre me inspiram a melhorar e nutrem a disposição de debater temas importantes e inovadores para a melhoria do nosso país.

ao chefe e amigo Senador José Medeiros, líder inspirador e comprometido com a sociedade, pelas batalhas partilhadas e por permitir que esse curso fosse possível.

aos meus pais, irmãos, irmã, cunhadas, cunhado, sobrinhos, sobrinhas, sogro, sogra e demais familiares, pelo incentivo e aceitação da minha ausência.

a Tatiana, minha amada, pelo permanente incentivo, paciência e amor demonstrados em todos os meus momentos, inclusive nos mais difíceis. Te amo para todo sempre!

a minhas princesas, Beatriz e Lorena, a quem privei de atenção e companhia. Para vós, meus amores, me esforço para ser um bom exemplo. Mil beijos e mordidas na bochecha!

a Deus, por me conceder resiliência e perseverança!

## RESUMO

Atuação do Congresso Nacional no controle repressivo de constitucionalidade dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo. Pesquisa empírica sobre a prática de atos parlamentares e precedentes judiciais. Análise da aderência à doutrina. A pesquisa parte da inquietação sobre como tem sido a atuação do Congresso Nacional no controle repressivo de constitucionalidade dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo, com a hipótese de que a análise empírica do comportamento do Parlamento permitiria afirmar que vem se concretizando efetivamente o controle de constitucionalidade repressivo pelo Legislativo, em conformidade com os limites jurídicos dessa espécie de controle. O trabalho inicia com a delimitação de premissas teóricas básicas sobre democracia representativa, supremacia da Constituição, separação de Poderes, reserva legal e função regulamentar. Apresenta o histórico constitucional sobre a possibilidade de sustação de atos normativos do Poder Executivo, a formação do atual texto do inciso V do art. 49 da Constituição de 1988. Consolida os parâmetros doutrinários e judiciais para a atuação congressual no exercício da competência fiscalizadora dos atos regulamentares. Aborda o decreto legislativo e seu processo legislativo. Identifica todos os projetos de decreto legislativo apresentados com a finalidade de sustar atos regulamentares entre a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, e a finalização do primeiro semestre de atividades parlamentares, em julho de 2018. Mapeia 1.359 projetos de decreto legislativo, sendo 211 proposições apresentadas no Senado e 1148 propostas iniciadas na Câmara dos Deputados. Aprofunda a abordagem sobre 09 Decretos Legislativos que sustaram os efeitos de atos regulamentares. A análise empírica do comportamento do Parlamento afasta qualquer cogitação de eventual omissão ou conformismo, bem como demonstra que os instrumentos internos de contenção têm evitado um excesso de atuação. A pesquisa aponta excelentes exemplos de adequado funcionamento e alguns equívocos pontuais, nos quais as ferramentas de contenção corrigiram os rumos. O caminho percorrido pelo Legislativo brasileiro foi longo e frutífero, o que permite otimismo quanto ao potencial de crescimento do desempenho do Poder Legislativo no controle de constitucionalidade dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo.

**Palavras-chave:** controle parlamentar; função regulamentar; sustação de atos; atuação congressual.

## ABSTRACT

Proceedings of the National Congress in the repressive control of constitutionality of the regulatory acts issued by the Executive Branch. Empirical research on the practice of parliamentary acts and judicial precedents. Analysis of adherence to doctrine. The research is based on the concern about how the National Congress has been acting in the repressive control of constitutionality of the regulatory acts issued by the Executive Power, with the hypothesis that the empirical analysis of the behavior of the Parliament would allow to affirm that the constitutionality control repressive by the Legislature, in accordance with the legal limits of this kind of control. The work begins with the delimitation of basic theoretical premises on representative democracy, supremacy of the Constitution, separation of powers, legal reserve and regulatory function. It presents the constitutional history on the possibility of holding normative acts of the Executive Branch, the formation of the current text of subsection V of art. 49 of the 1988 Constitution. It consolidates the doctrinal and judicial parameters for the congressional performance in the exercise of regulatory oversight of regulatory acts. It addresses the legislative decree and its legislative process. It identifies all draft legislative decrees submitted with the aim of stopping regulatory acts between the promulgation of the Constitution in October 1988 and the completion of the first semester of parliamentary activities in July 2018. It maps 1,359 bills of legislative decree, 211 propositions presented in the Senate and 1148 proposals initiated in the Chamber of Deputies. It deepens the approach on 09 Legislative Decrees that have halted the effects of regulatory acts. The empirical analysis of Parliament's behavior removes any cogitation of eventual omission or conformism, as well as demonstrates that the internal instruments of restraint have avoided an excess of performance. The research points out excellent examples of proper functioning and some timely misconceptions, in which restraint tools have corrected the course. The path taken by the Brazilian Legislature has been long and fruitful, which allows optimism regarding the growth potential of the Legislative Power in the control of constitutionality of the regulatory acts issued by the Executive Branch.

Keywords: parliamentary control; regulatory function; suspension of acts; congressional performance.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>1 DELIMITANDO O MARCO TEÓRICO: PREMISSAS BÁSICAS</b> .....	15
1.1 Democracia representativa .....	15
1.2 Supremacia da Constituição .....	17
1.3 Separação de poderes .....	20
1.4 Legalidade e reserva legal .....	22
1.5 Função regulamentar .....	23
<b>2 A SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO</b> .....	25
2.1 Histórico constitucional .....	25
2.2 A formação do texto do inciso V do art. 49 da Constituição de 1988 .....	29
2.3 Parâmetros doutrinários .....	31
2.4 Parâmetros adotados pelo Supremo Tribunal Federal .....	37
<b>3 A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL</b> .....	45
3.1 Decreto legislativo: notas sobre o seu processo legislativo .....	45
3.2 Análise dos dados coletados .....	47
3.2.1 <i>Câmara dos Deputados</i> .....	49
3.2.2 <i>Senado Federal</i> .....	50
3.3 Análise da deliberação .....	51
3.3.1 <i>Decreto Legislativo nº 03, de 1989</i> .....	51
3.3.2 <i>Decreto Legislativo nº 03, de 1992</i> .....	52
3.3.3 <i>Decreto Legislativo nº 106, de 1995</i> .....	53
3.3.4 <i>Decretos Legislativos nºs 01, de 2001 (CN), e 375, de 2001</i> .....	54
3.3.5 <i>Decreto Legislativo nº 207, de 2002</i> .....	55
3.3.6 <i>Decreto Legislativo nº 424, de 2013</i> .....	56
3.3.7 <i>Decreto Legislativo nº 273, de 2014</i> .....	58
3.3.8 <i>Decreto Legislativo nº 293, de 2015</i> .....	58
3.3.9 <i>Decreto Legislativo nº 177, de 2017</i> .....	59
<b>CONCLUSÃO</b> .....	61
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	65
<b>ANEXO I - Textos, emendas e sugestões da constituinte de 1988</b> .....	69
<b>ANEXO II - Debates registrados em atas da constituinte de 1988</b> .....	74

<b>APENSO I – Proposições por ano .....</b>	<b>80</b>
<b>APENSO II – Atos regulamentares mais atacados .....</b>	<b>81</b>
<b>APENSO III – Atos do Presidente da República .....</b>	<b>82</b>
<b>APENSO IV – Atos estranhos ao Poder Executivo .....</b>	<b>83</b>
<b>APENSO V – Situação das proposições na Câmara .....</b>	<b>84</b>
<b>APENSO VI – Situação das proposições no Senado .....</b>	<b>85</b>

## INTRODUÇÃO

A realidade social, política e jurídica experimentada pela sociedade brasileira nas últimas décadas incrustou no nosso âmago um legítimo apego ao Estado Democrático de Direito, que tem como ápice normativo a Constituição de 1988. A supremacia da Constituição, a sua rigidez e a sua força normativa certamente decorrem, em maior ou menor grau, da manutenção da conformidade do direito infraconstitucional com as normas fundamentais. Inequivocamente, um dos pontos centrais na doutrina constitucional diz respeito às formas de atribuição de poder pelo seu detentor originário: o Povo.

Na esteira das bases teóricas lançadas por Aristóteles e Montesquieu, embora inicialmente unitário, o poder se subdivide funcionalmente em três funções estatais distintas, não sendo permitido a um único ente legislar, aplicar a lei e julgar<sup>1</sup>. Adotando essa formatação de Estado, a Constituição de 1988, em seu art. 2º, disciplina a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, prevendo a repartição de competências e mecanismos de mútuo controle, o que comumente se designa sistema de freios e contrapesos. Contudo, essa divisão não é linear, pois, ainda que teoricamente separados, seria simplório concluir que o Legislativo apenas fiscaliza e legisla, o Executivo apenas aplica a lei com a emissão de atos de chefia de Estado e de Governo, e o Judiciário apenas julga, dirimindo conflitos. Essa lógica, valiosa para evitar a concentração de poder, é correta quanto a atuação típica de cada Poder da União, entretanto comporta residualmente a atribuição de funções atípicas.

Constitucionalistas de renome, bem representados por Carlos Libardo Bernal Pulido<sup>2</sup>, integrante da corte constitucional da Colômbia, observam que o equilíbrio da repartição das competências entre os Poderes passa por desafios relacionados ao hiperpresidencialismo, um dos princípios sobre os quais foi construído o Estado na América Latina, caracterizado pelo predomínio do Poder Executivo frente ao Poder Legislativo. Fenômeno um tanto mais recente, o denominado ativismo judicial e a judicialização da política<sup>3</sup>, bem assim a crise representativa no Poder Legislativo<sup>4</sup>, agregam complexidade à formatação dos limites de atuação democrática e constitucional de cada Poder.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido: ARISTÓTELES, 2004; MONTESQUIEU, 2004.

<sup>2</sup> PULIDO; FREITAS, 2015, p.18.

<sup>3</sup> De acordo com BARROSO (2012, p. 25), “a judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. (...) Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”.

<sup>4</sup> Para NOGUEIRA (2014), “as democracias contemporâneas não podem funcionar sem um Poder Legislativo forte e atuante, mas os parlamentos, hoje em dia, estão tão perturbados pelas circunstâncias gerais da vida e por

Fato é que, para cada função estatal é possível se identificar uma “contra função” que traduz a inteligência do sistema de freios e contrapesos. No que diz respeito à função legislativa, desde a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, o sistema jurídico e político passa por evoluções que impactam diretamente no equilíbrio dessa repartição de competência, à exemplo da possibilidade da expedição de leis delegadas, a expedição de decretos e regulamentos e o surgimento das Agências Reguladoras, que possuem forte viés normativo<sup>5</sup>.

A presente pesquisa se debruçou sobre o controle do exercício de atribuições legislativas pelo Poder Executivo, quais sejam, a expedição de atos normativos legislativos e regulamentares, em conformidade, respectivamente, com o art. 68, §2º, e com o art. 84, incisos IV e VI, ambos da Constituição. A essas funções corresponde uma função especial de controle conferida ao Poder Legislativo, listada no rol de competências exclusivas do Congresso Nacional: a possibilidade de sustar atos exorbitantes, ou seja, exarados em desconformidade com o ordenamento jurídico<sup>6</sup>.

Portanto, eis a pergunta-problema que instigou esta pesquisa: como tem sido a atuação do Congresso Nacional no controle repressivo de constitucionalidade dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo? Para tanto, a presente pesquisa partiu de um pressuposto: é possível que o Poder Executivo, no exercício do poder regulamentar, extrapole os limites constitucionais estabelecidos no ordenamento jurídico vigente, o que representa, em tese, usurpação de função legislativa. Nesses casos, é importante perquirir qual tem sido a reação do Poder Legislativo, partindo da seguinte hipótese: a análise empírica do comportamento do Parlamento permitiria afirmar que vem se concretizando efetivamente o controle de constitucionalidade repressivo pelo Legislativo, em conformidade com os limites jurídicos dessa espécie de controle.

É corrente na doutrina e na jurisprudência que a guarda da Constituição, o exercício da atividade de jurisdição para a última palavra quanto à constitucionalidade das normas foi reservado ao Poder Judiciário, especificamente ao Supremo Tribunal Federal. Sem prejuízo à atribuição do Judiciário para atuar no controle repressivo de constitucionalidade desses atos emitidos pelo Poder Executivo, o constituinte contemplou a possibilidade do exercício desse

---

*suas repercussões que passam a ter cada vez mais dificuldades operacionais, políticas e institucionais para cumprir suas funções”.*

<sup>5</sup> Nesse sentido: ARAGÃO, 2000; JUSTEN FILHO, 2003.

<sup>6</sup> Constituição de 1988. Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

mesmo controle repressivo de constitucionalidade ao Poder Legislativo<sup>7</sup>, hipótese tão excepcional quanto o exercício de algumas atividades legislativas pelo Chefe de Governo<sup>8</sup>. Não pairam dúvidas sobre a imprescindibilidade do controle dessa atividade para a manutenção da ordem democrática e segurança jurídica, delimitando os padrões de conduta para o Poder Público a partir da Constituição e da lei.

Nota-se que essa delicada engenharia da repartição de competências possui nuances extremamente sutis, visto que existe alta probabilidade de conflitos hermenêuticos sobre os limites e possibilidades de atuação de cada um dos Poderes. Desde logo, é pertinente registrar que restringimos o problema a ser investigado tão somente aos atos regulamentares, uma vez que a hipótese de sustação de ato legislativo (lei delegada) ainda não se concretizou na vigência da ordem constitucional de 1988<sup>9</sup>. É importante demarcar, ainda, outras possibilidades de atividades legislativas (medidas provisórias, decretos no estado de sítio, estado de defesa e na intervenção federativa, tratados e a participação na elaboração de leis com atos relacionados a iniciativa, sanção, veto, promulgação e publicação), embora integrem a competência legislativa do Poder Executivo, extrapolam a pretensão de abordagem nesta pesquisa, já que possuem processo legislativo e doutrina específica de controle, além do que não se submetem à hipótese de sustação nos termos do inciso V, do art. 49 da Constituição.

A temática escolhida guarda pertinência com duas linhas de pesquisa do Instituto Legislativo Brasileiro. A primeira linha de pesquisa trata do Poder Legislativo, sociedade e instituições, aderindo ao eixo temático Relações Institucionais em seu subeixo Relações entre os Poderes e Funções institucionais. A segunda linha aborda o Processo e funções do Legislativo, enquadrando-se em dois eixos temáticos com os pertinentes subeixos: Processo Legislativo, subeixos Direito Legislativo; e Política e Legislação, subeixos Direito Constitucional e Controle Constitucional.

---

<sup>7</sup> BARROSO, 2011, p. 65, 68 e 95.

<sup>8</sup> O exercício do poder regulamentar pelo Poder Executivo é classificado por parte da doutrina, especialmente no campo do Direito Administrativo, como função típica, exercida com fundamento no inciso IV, do art. 84, CF/88. Entretanto, outra parte entende que configura função atípica, visto que tal função se distancia da visão tradicional do que seriam as atividades executivas. Do mesmo modo, para alguns o controle do poder regulamentar pelo Executivo seria atividade atípica conferida ao Parlamento, sendo que para outros doutrinadores, se enquadra dentre as atividades típicas de fiscalização exercida por meio de função legislativa, em consonância com art. 49 da CF/88. Tal classificação não impacta no objeto da presente pesquisa, mas essas divergências podem ser verificadas em toda a bibliografia especializada citada neste trabalho.

<sup>9</sup> Desde a promulgação da Constituição de 1988 foram expedidas apenas a Leis Delegadas nº 12, de 07 de agosto de 1992, e nº 13, de 27 de agosto de 1992, em conformidade com a delegação constante da Resolução nº 1, de 1992-CN, contra as quais não foram apresentados projetos de decreto legislativo com fundamento no inciso V, art. 49 da Constituição.

A reflexão crítica sobre o desempenho do Congresso Nacional no controle repressivo de constitucionalidade dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo passa, necessariamente, pela compreensão de premissas doutrinárias e pela análise empírica da atuação do Parlamento. Mas para se chegar didática e cientificamente às conclusões, a pesquisa está organizada em quatro blocos.

A compreensão jurídica da atuação do Congresso Nacional passa pela delimitação inicial e sucinta de premissas teóricas básicas relacionadas ao regime democrático representativo, à conformação atual da separação de Poderes, aos contornos atinentes à supremacia da Constituição, ao imperativo da legalidade e às distinções entre poder normativo e poder regulamentar. Essas premissas fundamentais para o Estado Democrático de Direito serão abordadas no primeiro capítulo.

No passo seguinte, aborda-se no segundo capítulo a competência constitucional confiada ao Poder Legislativo para sustação de atos regulamentares expedidos pelo Executivo. A compreensão dessa competência passa pela percepção do histórico constitucional pretérito, pelo entendimento da construção do texto pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, pela visualização dos parâmetros doutrinários e judiciais para esse instituto.

O estudo do histórico constitucional partiu da análise do texto das Constituições de 1824 até a Emenda Constitucional nº 1/1969, bem como de publicações que traduzem o ambiente social, jurídico e político correspondente. A apreciação quanto à formação do texto do inciso V do art. 49 da Constituição de 1988 foi obtida por meio de pesquisa na Bases de Dados da Assembleia Nacional Constituinte de 1988. O diálogo com a doutrina se construiu a partir da obra seminal sobre o mesmo objeto da presente pesquisa, da lavra de Anna Cândida da Cunha Ferraz (1994). Toma relevo, ainda, a imperiosa submissão desse instituto ao crivo de análise revisional do Poder Judiciário. Daí porque se faz importante a abordagem das principais decisões do Supremo Tribunal Federal envolvendo o exercício da competência fiscalizatória pelo Congresso Nacional sobre os atos regulamentares, tendo como paradigma as decisões das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 748-3/RS, 1.553-2/DF e 5447/DF, bem assim da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 33/DF, com o que se fecha esse bloco.

O terceiro capítulo se dedica à abordagem da atuação do Congresso Nacional. Para tanto, necessário se faz compreender o decreto legislativo e o processo legislativo relacionado à sua tramitação. Soma-se, então, a exposição de pesquisa empírica sobre as proposições e deliberações do Congresso Nacional no exercício dessa competência (inciso V do art. 49 da Constituição). Embora não se tenha a pretensão de esgotar todos os aspectos e possibilidades, optou-se por uma abrangente pesquisa empírica sobre a atuação do Congresso Nacional desde

a promulgação da Constituição de 1988 até o encerramento das atividades legislativas no primeiro semestre de 2018.

Foram mapeados 1.359 projetos de decreto legislativo, sendo 211 proposições apresentadas no Senado e 1.148 propostas iniciadas na Câmara dos Deputados. No período pesquisado, foram publicados 09 decretos legislativos que sustaram os efeitos de atos regulamentares do Poder Executivo. Este terceiro capítulo é finalizado justamente com a análise das deliberações do Congresso Nacional nessas proposições, notadamente das proposições aprovadas, portanto convertidas em decretos legislativos.

Por fim, conclui-se com proposições sobre: a melhor compreensão para a possibilidade de sustação dos atos regulamentares quando eivados de inconstitucionalidade; a forma como o Poder Legislativo têm exercido essa competência; a participação do Poder Judiciário na conformação dos limites desse controle repressivo de constitucionalidade pelo Poder Legislativo; os resultados alcançados em razão da atuação do Poder Legislativo nessa temática.

Espera-se que o entendimento desse conjunto de informações permita ao leitor formar uma conclusão sobre o desempenho do Poder Legislativo no controle de constitucionalidade dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo. Oxalá, pretende-se, na esteira da denominada “Teoria do Diálogo Constitucional”, aportar colaboração para a ressignificação do Parlamento enquanto guardião da Constituição<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> VICTOR, 2013, p. 183-186.



## **1. DELIMITANDO O MARCO TEÓRICO: PREMISSAS BÁSICAS**

A compreensão jurídica da atuação do Congresso Nacional passa pela delimitação inicial e sucinta de premissas teóricas básicas relacionadas ao regime democrático representativo, à conformação atual da separação de Poderes, aos contornos atinentes à supremacia da Constituição, ao imperativo da legalidade e à conformação da função regulamentar. Essas premissas fundamentais para o Estado Democrático de Direito serão abordadas com a única finalidade de permitir o desdobramento da pesquisa, sem nenhuma pretensão de esgotar o assunto ou, tampouco, de pontuar todas as vertentes doutrinárias disponíveis em cada tema.

Espera-se, assim, sedimentar apenas algumas premissas básicas, que consideramos importantíssimas para a compreensão de terminologias, da abrangência de conceitos e das proposições que ao final serão apresentadas. Deste modo, trata-se de verdadeira linha de base despida de outra ambição senão pavimentar didaticamente a compreensão do racional empregado na pesquisa.

### **1.1. Democracia representativa**

Simplória e etimologicamente, tem-se que a democracia é um modelo de governo em que a soberania pertence ao povo, de modo que todos (precisamente, quase todos) tenham o direito de expressar a sua opinião na hora de escolher seus representantes para a incumbência de funções públicas. Democracia representativa ou democracia indireta é uma forma de governo em que o povo elege representantes para defender, gerir, estabelecer e executar todos os interesses da população. O elemento central e basilar da democracia representativa é o voto direto e periódico, ou seja, o meio pelo qual a população manifesta a confiança naqueles que representarão seus anseios nos assuntos que demandem definição pela e para coletividade.

É bem verdade que a procuração repassada aos eleitos pode ser para o exercício preponderante de funções legislativas (senadores, deputados, vereadores) ou executivas (presidente, governador, prefeito). Idealmente, há uma expectativa de representatividade na relação entre cidadão-eleitor e representante-eleito, muito embora tenhamos inúmeros exemplos de crise de representatividade<sup>11</sup> em razão de sistemas democráticos pelo mundo cuja relação entre os representantes e a população é bastante questionável. É de amplo conhecimento que a eficácia desse sistema é colocada em dúvida desde a antiguidade, tomando contornos

---

<sup>11</sup> Nesse sentido: NOGUEIRA, 2014.

mais complexos na vida moderna. Desde Jean-Jacques Rousseau se questiona e debate acerca da verdadeira liberdade de um povo quando escolhe, de tempos em tempos, seus governantes.

Idealmente, o sistema delineado acima sucintamente, aliado por óbvio a diversas outras condições para escolha livre e consciente do representante-eleito, permite o controle político do cidadão-eleitor do exercício da função normativa. Num ambiente de democracia representativa amadurecido e esclarecido, a aderência do exercício da função normativa certamente deve pautar a escolha do voto, de sorte que a possibilidade de renovação da representatividade seria o maior instrumento de controle da qualidade representativa dos atos normativos.

Entretanto, o consciente coletivo, em tese, deveria visualizar as possibilidades de escolhas e avaliar os perfis dos potenciais representantes de forma correlacionada com a função para a qual se propõe: cargos no Legislativo com a função precípua de realizar a fiscalização das atividades estatais e exercer a função normativa; cargos no Executivo com a função primordial de implementar medidas de governo em consonância com ordenamento jurídico.

A despeito das conhecidas limitações, não se pode negar que o controle pelo processo político-eleitoral é amplamente democrático. José Carlos Francisco alerta que “*a escolha das autoridades para chefiar o Executivo importará também no padrão político que exercerá as competências regulamentares*”<sup>12</sup>. Por óbvio, o escolhido para o Executivo goza de grau de representatividade equivalente ao escolhido para o Legislativo, entretanto, não podemos esgotar a representatividade para a função regulamentar apenas na escolha da autoridade detentora de tal competência, senão vejamos.

A legitimação democrática pressupõe a origem e o exercício das funções conferidas aos poderes segundo a vontade popular extraída pelo consenso, no que a vinculação das manifestações do representante à vontade do representado se revela como o meio para viabilizar o reconhecimento da representação como governo democrático.<sup>13</sup>

É desejável que o exercício da função regulamentar adote mecanismos de debate prévio, a exemplo das audiências públicas, bem como que adote metodologia de transparência, em cumprimento ao previsto no art. 37 da Constituição. O problema do alcance eficaz da publicidade dos atos regulamentares é grave, sendo razoável e desejável almejar ao menos a existência de repositório consolidando as normas produzidas, o que hoje inexiste no Brasil de forma centralizada. Hoje temos a precária possibilidade de consulta, ora mais fácil, ora mais complexa, nas páginas oficiais dos diversos órgãos públicos que exaram atos regulamentares. Consideramos mais grave ainda a ausência e, em alguns casos, a incipiente possibilidade de

---

<sup>12</sup> FRANCISCO, 2009, p. 411.

<sup>13</sup> FRANCISCO, 2009, p. 94.

contribuição prévia na formação desses normativos. Nessa linha de pensamento, extremamente pertinente a lição de José Carlos Francisco<sup>14</sup>, fundamentada em citação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>15</sup>:

A lógica do Estado Democrático de Direito impõe maior controle democrático das funções exercidas pela administração pública. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro aduz que a democratização da administração exige, entre outras medidas, a substituição das estruturas hierárquico-autoritárias por forma de deliberação colegial, a introdução de voto na seleção de pessoas que exercem cargos de direção individual, a participação paritária de todos os elementos que exerçam sua atividade em setores da administração, além da gestão participada (ou participativa) mediante a agregação de organizações populares de base e outras formas de representação na gestão da administração pública.

Certo é que esse déficit democrático quanto ao exercício da função regulamentar pelo Executivo resulta em forte cobrança ao parlamento sempre que a sociedade entende por inadequada a expedição de normativos complementares pelo Governo. A experiência vivenciada no cotidiano de um gabinete parlamentar permite afirmar que imprensa, sociedade civil organizada, setores produtivos, eleitores individualmente e, pasmem, setores do próprio Governo, se insurgem junto aos integrantes do Congresso Nacional contra regulamentos tidos como inoportunos, desarrazoados ou mesmo ilegais e inconstitucionais.<sup>16</sup>

Em suma, é inegável que o Poder Executivo possui legitimidade democrática e representatividade social. O controle político da função regulamentar, embora existente e relevante, é insuficiente. Da mesma forma, existe grande déficit democrático no curso da produção dos regulamentos, o que potencializa a busca do parlamento com ambiente permeável ao debate e adequação da função regulamentar aos interesses institucionais da sociedade brasileira.

## **1.2. Supremacia da Constituição**

A formatação do Estado constitucional de direito resultou da evolução experimentada pela sociedade ao longo de alguns séculos, tendo como marcos importantes a Revolução Francesa e a experiência constitucional Norte Americana. O Estado de direito clássico (primazia da lei) foi incapaz de assegurar a contenção de todos os poderes públicos ao direito, o que se verificou com o reconhecimento da supremacia constitucional e o caráter plenamente normativo das constituições. As constituições, num plano de juridicidade superior,

---

<sup>14</sup> FRANCISCO, 2009, p. 411.

<sup>15</sup> DI PIETRO, 1991, p. 38.

<sup>16</sup> A despeito de não se tratar do exercício do Poder Regulamentar, registra-se elogiável metodologia de participação democrática adotada no curso das etapas executivas preliminares à apresentação dos projetos para o marco civil da internet (Lei 12.965/2014) e para a lei de imigração (Lei 13.445, de 2017).

vinculam todos os poderes do Estado, que incorporam limites como condição de validade da norma e possibilidade de expressão do poder. Esse modelo assegura a centralidade da garantia de direitos fundamentais à pessoa humana como balizas estruturais de todo o funcionamento do Estado<sup>17</sup>.

A limitação do poder, nesse modelo, está intimamente relacionada aos movimentos constitucionais modernos, que fornecem um perfil histórico, cultural e jurídico ao constitucionalismo. O “*constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade*”<sup>18</sup>. É assim que a materialização desse modelo se traduz na Constituição, que “*não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte. Nenhuma espécie de poder delegado pode mudar nada nas condições de sua delegação. É neste sentido que as leis constitucionais são fundamentais*”<sup>19</sup>.

Nos dias atuais, é corrente e pacífico que a Constituição resulta de manifestação de um poder diferenciado, mediante um ato de vontade e de criação, denominado poder constituinte, cujo titular é povo e que se caracteriza por ser inicial e, na visão positivista, juridicamente ilimitado e incondicionado<sup>20</sup>. Desta forma, a Constituição é a ponte entre política e direito, transforma o poder constituinte originário (energia política em estado quase puro, emanada da soberania popular) em poder constituído. As instituições constituídas do Estado estão sujeitas a legalidade jurídica: o difundido conceito de *rule of law*<sup>21</sup>.

Portanto, o constitucionalismo se inspira, desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>22</sup>, na necessidade de limitação do poder do Estado, disciplinando como regra a separação de poderes e a garantia de direitos. Para que toda essa construção alcance algum resultado, se faz necessário que as decisões do poder constituinte, concretizadas na Constituição, gozem de superioridade jurídica em relação a todas as normas do sistema jurídico. Na prática, essa superioridade se traduz na exigência de conformidade dos atos jurídicos, que somente poderão se manter validamente se compatíveis com ela, a Constituição. Essa é a concepção de supremacia da Constituição, ou seja, a qualidade de possuir força normativa suficiente para se constituir como fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico de um determinado Estado. Consequência disso, surge a necessidade do controle de

---

<sup>17</sup> Nesse sentido: MORAIS JUNIOR, 2007.

<sup>18</sup> CANOTILHO, 2008, p. 51.

<sup>19</sup> SIEYÈS, 2001, p. 49.

<sup>20</sup> MENDES; BRANCO, 2015, p. 104; FERREIRA FILHO, 2014, p. 95.

<sup>21</sup> BARROSO, 2011, p. 373-374.

<sup>22</sup> Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Art. 16. A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

constitucionalidade, que tem por finalidade apreciar a validade dos atos normativos e paralisar a eficácia das normas incompatíveis<sup>23</sup>.

Alia-se supremacia e rigidez constitucional como bases do direito constitucional moderno. A rigidez constitucional decorre da adoção de processo de alteração da constituição por meio mais dificultoso que o adotado para a modificação das demais normas. Significa, então, que *“um modelo especial de mudança constitucional constitui pressuposto fundamental de estabilidade e, também, de todos os mecanismos de garantia e defesa jurídica da Constituição”*<sup>24</sup>. A nossa Constituição de 1988 poderia ser considerada até como super-rígida<sup>25</sup>, uma vez que alia ao processo legislativo diferenciado previsto para sua alteração a previsão de limitações materiais que resguardam um núcleo de direitos irredutíveis, as denominadas cláusulas pétreas. O processo de modificação da Constituição Federal de 1988 está regulado pelo seu art. 60, com características nitidamente mais restritivas que as adotadas para o processo legislativo de elaboração/modificação do ordenamento infraconstitucional, previsto nos artigos 61 a 69.

De toda sorte, o ponto de partida imprescindível para nossa abordagem é a compreensão de que a Constituição é o ato inaugural que figura como referência para todos os demais atos do Estado. Tudo o que for constituído por ela se caracteriza pela derivação, subordinação e condicionamento ao poder constituinte. Portanto, todo poder instituído só pode atuar em estrita observância a Constituição, de modo que a violação de norma constitucional importa em necessária inconstitucionalidade, sendo tal ato nulo<sup>26</sup>.

Estabelecidos esses pressupostos e fixada a necessidade de manutenção da adequação das normas infraconstitucionais, inclusive dos regulamentos, aos dispositivos da Constituição, pode-se concluir que a competência prevista no inciso V do art. 49 da Carta de 1988 contempla instrumento de controle de constitucionalidade. Esse é o entendimento de Anna Cândida<sup>27</sup> que compartilhamos integralmente:

O preceito contido no inciso V do artigo 49 envolve duas distintas situações: o controle congressual dos atos normativos regulamentares e o controle congressual dos atos resultantes da delegação legislativa. Nas duas situações, um dos poderes constituídos – o Poder Legislativo – verifica a regularidade do desempenho de uma atribuição constitucional de outro poder constituído – o Executivo. Por outro lado, em ambos os casos, o órgão fiscalizador tem poderes para impor sua “decisão” ao poder fiscalizado (suspensão do regulamento ou da lei delegada). (...) Parece indiscutível

---

<sup>23</sup> BARROSO, 2013, p. 106-107.

<sup>24</sup> SILVA, 2011, p. 99-100.

<sup>25</sup> MORAES, 2007, p. 5.

<sup>26</sup> FERREIRA FILHO, 2014, p. 131/133.

<sup>27</sup> FERRAZ, 1994, p. 206-207.

que a atribuição congressual de sustar atos normativos do Executivo configure real controle político de constitucionalidade.

Assim, temos que a Constituição é uma norma de normas. Logo, todo e qualquer incompatibilidade entre uma norma de nível inferior, inclusive dos regulamentos, com a Constituição deverá ser resolvido mediante a aplicação da Constituição e o consequente afastamento da norma de inferior hierarquia por inconstitucionalidade. A supremacia da Constituição determina, portanto, que todo regulamento, ademais toda norma, deve ser conforme a Constituição. Concluimos, pelo exposto, que o exercício desse filtro constitucional quanto aos regulamentos, no curso da competência do inciso V do art. 49 da Carta de 1988, é legítima atividade de controle político de constitucionalidade realizada pelo Congresso Nacional.

### **1.3. Separação de poderes**

A separação das funções estatais entre os poderes contempla uma racionalidade para a organização do Estado, visando evitar a concentração experimentada nos regimes absolutistas até o século XVIII. Ao longo do tempo, essa separação de poderes evoluiu como concepção teórica, agregando complexidade, de modo que os seus contornos foram, sucessivamente, se modificando juntamente com o contexto das estruturas da sociedade. Apesar dessa evolução, que extrapola nosso objeto de pesquisa, os objetivos essenciais da separação de poderes, elevada à categoria de princípio jurídico, permanecem os mesmos: garantir a liberdade da sociedade pela limitação à concentração de poder, especializar função para otimizar o desempenho estatal e legitimar democraticamente o exercício das funções mediante a soberania das leis.

De fato, a separação de poderes, ainda que em formato revisitado, permanece fortemente presente nos ordenamentos constitucionais, à exemplo da formatação disciplinada no art. 2º Constituição de 1988, que estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Modernamente, é corrente a possibilidade de atribuição das chamadas funções atípicas aos poderes, de modo que temos diversos exemplos da alocação de funções executiva e jurisdicional ao Legislativo, funções legislativa e jurisdicional ao Executivo e funções legislativa e executiva ao Judiciário.

Deste modo, a possibilidade de o Poder Executivo expedir normas regulamentares e, no outro polo, a previsão da hipótese de sustação dos regulamentos abusivos pelo Poder Legislativo, embora poderiam se mostrar incompatíveis com a separação de poderes numa análise mais superficial, mostram-se consentâneas com a moderna feição desse princípio. Por

óbvio, estamos tratando de funções excepcionais, que devem ser exercidas com a esperada auto contenção. De um lado, espera-se que o Poder Executivo restrinja o exercício da função regulamentar às balizas impostas pelo ordenamento jurídico, notadamente pela Constituição e pela Lei, conforme segue.

A ampliação da capacidade normativa do Executivo é compatível com a separação de poderes se acompanhada de instrumentos eficazes de controle, pois esse sistema foi concebido como garantia contra o abuso do poder, especialização das funções públicas e legitimação democrática no seu exercício, apresentando funções públicas geralmente compartilhadas e não exclusivas. Montesquieu temia a excessiva concentração de poderes até mesmo no Legislativo, para o que confiou ao Executivo a faculdade de impedir (pelo veto) os atos legislativos do Parlamento, razão pela qual a reorganização das funções estatais não violará a separação de poderes se mantido o equilíbrio e a capacidade de controle de um poder pelo outro, ainda que as atividades sejam preponderantemente confiadas a um dos poderes como método de eficiência na gestão pública. Na evolução histórica, a separação de poderes viveu reordenações nas funções estatais, mas manteve sua essência como sistema de controle, eficiência e legitimação do poder.<sup>28</sup>

Noutro lado, a atuação do Parlamento no controle dessa função deve igualmente observar as balizas constitucionais, abstendo-se de atacar o legítimo exercício da função regulamentar pelo Executivo. Vejamos as lições do Ministro Celso de Mello<sup>29</sup> nas suas exatas palavras.

A análise do preceito inscrito no art. 49, V, da Carta Federal, permite que nele se vislumbre – a partir da excepcionalidade de que se reveste a sua aplicação – nítida cláusula derogatória do princípio da divisão funcional do poder. Na realidade, a própria teleologia da norma em questão objetiva, em última análise, viabilizar a possibilidade jurídico-constitucional de ingerência de uma Poder (o Legislativo, no caso) na ambiência e no espaço de atuação institucional de outro (o Executivo).

A nota de excepcionalidade atribuída a essa prerrogativa extraordinária deferida ao Poder Legislativo é que torna oportuna a advertência do saudoso HELY LOPES MEIRELLES<sup>30</sup> (...), para quem *“esse controle deve limitar-se ao que prevê a Constituição Federal, para evitar a interferência inconstitucional de um Poder sobre outro”*.

Assiste, pois, em tese, ao Legislativo, o poder de efetuar - com a estrita observância dos limites constitucionais, que condicionam o exercício dessa especial competência - o controle de legalidade da atividade normativa exercida pelo Poder Executivo. E, para esse efeito, é o decreto legislativo o instrumento juridicamente idôneo à concretização do desempenho dessa função fiscalizadora da instituição parlamentar.

Soma-se a tais argumentos o relevantíssimo fato de que estamos tratando tanto no que tange à função regulamentar atribuída ao Poder Executivo, quanto à competência para sustar atos regulamentares exorbitantes conferida ao Poder Legislativo, de funções previstas em norma constitucional originária. Deste modo, conclui-se que o exercício dessas funções

---

<sup>28</sup> FRANCISCO, 2009, p.456.

<sup>29</sup> ADI 748-3 MC/RS, p. 53.

<sup>30</sup> MEIRELLES, 1992, p. 598.

pelos Poderes da República respeita o princípio da separação de poderes, não destoando da moderna feição do princípio da separação de poderes.

#### 1.4. Legalidade e reserva legal

Consoante já abordamos, a legitimidade é aspecto de extraordinário valor quando tratamos de reorganização das funções normativas, de sorte que diferenciamos legalidade (procedimento para produção normativa) e legitimidade (coerência entre a norma e o consenso social). Nos termos do inciso II do art. 5º da Constituição, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. De acordo com Alexandre de Moraes<sup>31</sup> o princípio da legalidade *“visa combater o poder arbitrário do Estado. Só por meio das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras do processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral”*.

A vinculação ao primado soberano da lei protege a sociedade de voluntarismos e caprichos do detentor momentâneo de poder, posto que exige a expedição de ato normativo aderente à Constituição para impor e/ou disciplinar comportamentos. Menos amplo e mais concreto, o princípio da reserva legal tem sua origem histórica na Magna Carta do Rei João Sem Terra de 1215, com a garantia de que exações fiscais, estipulação de sanções e procedimentos penais estavam sob a exclusiva apreciação das assembleias estamentais. Podemos resumir que o princípio da reserva legal contempla a possibilidade de a Constituição resguardar que determinadas matérias, assunto ou temas somente podem ser disciplinados por lei em sentido estrito, sem prejuízo de posterior desdobramentos por atos normativos infra legais. Esse é o entendimento de José Afonso da Silva<sup>32</sup>, para quem *“tem-se, pois, reserva de lei quando a norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou a atos equiparados na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquela subordinadas”*. Nessa mesma esteira, extremamente didática a lição de Leomar Barros de Amorim de Sousa<sup>33</sup>, nos seguintes termos.

Já no período do constitucionalismo, como adiante veremos, passa-se a reservar ao domínio de lei um núcleo de matérias relevantes, que traduzem uma preocupação de tutela da liberdade e da propriedade dos cidadãos. A lei, em certa medida, é a expressão do “princípio democrático” por oposição ao regulamento, que é a revelação de um suposto “princípio monárquico”, justificativo da produção de normas residuais, fora do terreno soberano da lei.

Como se observa, serve o princípio da reserva de lei como índice densificador do princípio de primazia ou preferência da lei. De fato, se não houvesse um domínio

---

<sup>31</sup> MORAES, 2007, p. 36.

<sup>32</sup> SILVA, 2000, p. 423.

<sup>33</sup> SOUSA, 1999, p. 136-137.

absoluto de lei sobre certas e determinadas matérias, haveria sempre o perigo de o regulamento discipliná-las antes sob a consideração de inexistência de estatuição legal.

Portanto, reforça-se a necessidade de aderência do exercício da função regulamentar aos princípios da legalidade e da reserva legal, de modo que eventual desbordamento dessas balizas permitem a legítima atuação do controle congressual com a correspondente sustação do regulamento.

### 1.5. Função regulamentar

Já vimos que a reorganização da competência normativa surge como uma necessidade decorrente do processo de complexificação social e jurídica com a difusão pelos entes públicos, sendo confiadas competências normativas aos poderes em razão da sua função governamental. No que tange ao Poder Executivo, temos que a competência normativa é gênero, que comporta ao menos duas espécies: a função legislativa e a função regulamentar. Portanto, é relevante ter claro, para os objetivos deste trabalho, que a terminologia “atos normativos” traduz o resultado do exercício da competência normativa, bem assim que a terminologia “atos regulamentares” comunica o produto do exercício da função regulamentar.

Nesse compasso, a Constituição prevê dois grupos de possibilidades de exercício das funções legislativas para o Executivo: diretas (medidas provisórias, leis delegadas, decretos no estado de sítio, estado de defesa e na intervenção federativa) e indiretas (tratados, participação na elaboração de leis com atos relacionados a iniciativa, sanção, veto, promulgação e publicação). Ademais, a Constituição de 1988 contempla hipóteses de controle específicas para o exercício dessas funções legislativas, à exemplo dos incisos II e IV do seu art. 49.

Outrossim, contempla-se também a possibilidade de exercício da função regulamentar, conceituada, de acordo com José Carlos Francisco como a que “*abrange a competência para editar, modificar e revogar regulamentos*”<sup>34</sup>. E prossegue:

A função regulamentar (...) trata de competência exclusiva do Executivo para a produção de normas jurídicas diretamente voltadas à constituição ou a atos legislativos primários, sendo inexigível a participação obrigatória ou ordinária do Legislativo ou de outro poder na formação ou conferência de validade da norma regulamentar. Seu fundamento político, lógico ou material está relacionado com equilíbrio e independência entre as funções conferidas aos três poderes: capacitação da administração pública para a concretização das normas gerais editadas pelo Legislativo, necessidade de padronização e impessoalidade das ações da administração pública em face de preceitos legais amplos e abstratos, e também flexibilização do processo normativo para fazer frente às novas exigências da sociedade contemporânea. O fundamento jurídico da competência regulamentar

---

<sup>34</sup> FRANCISCO, 2009, p. 212.

sempre será o ordenamento posto, que de forma expressa ou implícita reconhece a necessidade de produção regulamentar em razão das atribuições executivas confiadas a entes públicos.<sup>35</sup>

A função regulamentar tem sua origem correlacionada ao poder monárquico. Desde a Roma imperial, o direito se preocupava com a distinção entre lei (expressão da vontade da coletividade editada pelo Parlamento) e regulamento (interligação entre a lei e os atos concretos da administração pública)<sup>36</sup>. Considerando os objetivos desta pesquisa, é importante termos claro que os regulamentos, como produto do exercício da função regulamentar, são normas complementares às disposições normativas superiores, as quais possuem mais amplo grau de generalidade e abstração, com o fito de pormenorizar esses preceitos superiores visando lhes atribuir sentido mais concreto para a sua aplicação padronizada pelo Governo. Apesar dos debates doutrinários, temos que podem ser expedidos pelo Chefe do Executivo ou por outras autoridades administrativas ou entes da administração pública, desde que dotados de competência para tanto. Noutras palavras:

O conceito de regulamento deve abranger todas as modalidades admitidas no ordenamento constitucional vigente, na medida em que são atos normativos dotados de abstração, generalidade, impessoalidade e imperatividade, editados exclusivamente pelo Executivo, vinculados diretamente à constituição ou a atos legislativos primários, definição que combina aspectos de competência com finalidade.<sup>37</sup>

Outrossim, duas notas ainda são pertinentes para nossos objetivos. Primeiro que, como dito, os regulamentos não se confundem com os atos legislativos, mesmo com aqueles que contam com a participação direta ou indireta do Poder Executivo. Depois, que os regulamentos não podem ser confundidos, de igual modo, com atos administrativos, pois esses possuem conteúdo concreto, específico e, em regra, individual, portanto características distintas dos atos normativos.

A doutrina especializada aprofunda pormenorizadamente as características dos regulamentos<sup>38</sup>, o que extrapola o objetivo deste estudo. Por hora, essa breve e perfunctória abordagem visa tão somente estabelecer o universo normativo sujeito à competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo, quais sejam: àqueles atos regulamentares exorbitantes dos limites impostos pelas normas superiores e os atos legislativos (lei delegada) que transbordem dos limites da delegação.

---

<sup>35</sup> FRANCISCO, 2009, p. 458-459.

<sup>36</sup> Nesse sentido, recomenda-se a exposição sobre surgimento, evolução e características da função regulamentar, disponível em FRANCISCO, 2009, p. 149-259.

<sup>37</sup> FRANCISCO, 2009, p. 459.

<sup>38</sup> Recomenda-se a exposição de SOUSA, 1999, p. 127-152.

## 2. A SUSTAÇÃO DE ATOS REGULAMENTARES DO PODER EXECUTIVO

Os ordenamentos constitucionais estabeleceram, sucessivamente, a ampliação das funções dos regulamentos, de outro lado concebendo variados modos de limitar e controlar essa competência do Poder Executivo. É necessário equilíbrio entre limites mais amplos para o exercício da função regulamentar e mecanismos políticos e jurídicos eficientes de controle para assegurar a legitimidade democrática dos atos regulamentares<sup>39</sup>.

A Constituição de 1988 contempla diversas situações jurídicas constritoras da eficácia de um ato, como a anulação (art. 103-A, §3º, e art. 120, §4º, IV), a cassação (art. 103-A, §3º), a nulificação (art. 231, §6º), a revogação (art. 155, §2º, XII, “g”), a suspensão da execução (art. 36, §3º, e art. 52, X) e a sustação (art. 49, V, e art. 71, X). Essa pluralidade de nomenclaturas corresponde a circunstâncias particulares e auxilia o intérprete a melhor entender a sustação. Para Oswaldo Aranha há correlação entre a sustação da eficácia da lei e a suspensão dos efeitos do regulamento<sup>40</sup>, pois a sustação está relacionada à eficácia, seja a de um ato administrativo, seja a de uma lei.

A sustação do regulamento é capaz de inibir a eficácia de determinado ato, porém, diferentemente do que causa, por exemplo, a revogação, a existência do ato não é afetada com a sustação. O regulamento, ao ser sustado, permanece no sistema jurídico, mas se torna inaplicável, pela perda da aptidão para produzir efeitos concretos. O regulamento sustado se torna, por assim dizer, letra morta. Por não se tratar de nulificação do regulamento, a ponto de promover retroativamente a desconstituição de sua eficácia pretérita, a sustação produz efeitos *ex-nunc*. Sendo individual e concreta, a sustação não alcança atos futuros, permitindo a reedição de regulamentos com o mesmo conteúdo dos eventualmente já sustados.

A compreensão da competência constitucional confiada ao Poder Legislativo para sustação de atos regulamentares expedidos pelo Executivo, na formatação inovadora introduzida pela Constituição de 1988, passa pela percepção do histórico constitucional pretérito, pelo entendimento da construção do texto pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e pela visualização dos parâmetros doutrinários e judiciais para esse instituto.

### 2.1. Histórico constitucional

O conhecimento de nossa trajetória constitucional, da forma como se moldou o texto desde 1824 até os dias atuais, pode colaborar sobremaneira para a compreensão da

---

<sup>39</sup> FRANCISCO, 2009, p. 409.

<sup>40</sup> BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 380.

evolução do entendimento da sociedade brasileira quanto à repartição de competências e instrumentos de mútuo controle. É sempre oportuno lembrar os ensinamentos de Konrad Hesse sobre o condicionamento recíproco entre a Constituição e a realidade social:

A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*) não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem se desconsideradas. Devem ser contempladas aqui as condições naturais, técnicas, econômicas, e sociais. A pretensão de eficácia da norma jurídica somente será realizada se levar em conta essas condições. Há de ser, igualmente, contemplado o substrato espiritual que se consubstancia num determinado povo, isto é, as concepções sociais concretas e o baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições normativas.<sup>41</sup>

As primeiras constituições brasileiras são notoriamente marcadas pela concentração de poder. A Constituição Imperial de 1824 reconhecia quatro poderes (Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial), atribuindo ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, o Poder Moderador e o Poder Executivo<sup>42</sup>. Dentre as atribuições do Imperador, como chefe do Poder Executivo, estava a ampla competência para expedir *Decretos, Instruções e Regulamentos*.

Décadas depois, o Decreto nº 1, redigido por Rui Barbosa, proclamou a República Federativa e instituiu o Governo Provisório, conduzido por Marechal Deodoro da Fonseca<sup>43</sup>. Instalado em 15 de novembro de 1890, o Congresso Constituinte funcionou ininterruptamente até promulgação da Constituição de 1891, em 24 de fevereiro. O Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, que detinha a competência privativa para expedir decretos, instruções e regulamentos. Até então, a possibilidade de controle dos atos do mandatário da Nação era incipiente e não contava com previsão de atuação do Poder Legislativo.

A Constituinte subsequente e a nova Carta nasceram, dentre outros fatores, de duas revoluções: a de 30 (ideário liberal em política, passando a um projeto social-democrático e, após, uma ditadura bajuladora do fascismo europeu) e a de 32 (causas econômicas e motivos políticos regionais, resultando em ideais pela Constituição)<sup>44</sup>. Fortemente marcada por novidades na parte social, a Constituinte se caracterizou por uma grande desconfiança em

---

<sup>41</sup> HESSE, 1991, p. 14-15.

<sup>42</sup> Sobre o ambiente à época da Constituição de 1824, recomenda-se o texto do Professor Octaciano Nogueira, disponível em PORTO, 2015, v. 1, p. 9-54.

<sup>43</sup> A respeito do contexto da Constituição de 1891, recomenda-se o texto do jurista Aliomar Balleiro, disponível em PORTO, 2015, v. 2, p. 11-54.

<sup>44</sup> Quanto ao cenário da Constituição de 1934, valiosas as lições do professor Ronaldo Poletti, publicadas em PORTO, 2015, v. 3, p. 9-42.

relação ao Executivo, de modo que a ideia era conter seus poderes, resultando em um formato institucional de separação dos poderes e de repartição de competências mais maduro. A Constituição de 1934 previa eleição do Presidente da República por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, o que nunca se realizou pois se reservou a Assembleia Constituinte eleger o Chefe do Governo Provisório para o primeiro quadriênio constitucional.

A despeito disso, aqui se encontram os primeiros sinais de fortalecimento do Legislativo. O Senado Federal recebeu a competência para suspender a execução dos regulamentos ilegais expedidos pelo Poder Executivo, nos seguintes termos:

CF/1934. Art. 91. Compete ao Senado Federal: (...) II - examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais;

Sobre o assunto, preciosa a análise de Pontes de Miranda<sup>45</sup>:

O inciso II do art. 91 constitui atribuição importantíssima. É a primeira vez que adotamos exame dos regulamentos sem o caso concreto, exame da lei em si mesma, em sua existência. (...) A Constituição brasileira vai além, pôsto-que só se exerça o poder de exame depois de emitidos. Um pouco função de Alta Côrte constitucional, como preceizámos em 1932.

O poder do Senado Federal, no caso do inciso II, é total e definitivo. Pode refugar parte ou todo o regulamento. É um intérprete da Constituição e das leis, a-respeito de regulamentos do Poder executivo. Suspensos, só o Poder legislativo pode, em lei nova, se não há inconstitucionalidade no preceito, tornar legal o que era regulamentar e ficou suspenso. Só então se aplica; ou não se aplicará nunca, se lei a-propósito não se fizer. Se os Senadores se dispuserem a executar o art. 91, II, prestarão à legislação nacional enorme serviço.

Entretanto, merece registro o fato de que o Senado Federal, na Carta de 1934, tinha contorno distinto do que hoje conhecemos, não se tratando de casa legislativa em sua acepção plena. A bem da verdade, funcionava mais próxima do que seria um órgão de coordenação dos poderes federais.

A Constituição de 1937 fora outorgada em meio a uma crise de ordem e de autoridade em todo o mundo. Sobre o cenário da época, é bastante esclarecedora a entrevista de Francisco Campos, principal autor do texto constitucional, bem como o parecer da Faculdade Nacional de Direito, ambos publicados no *Correio da Manhã* do Rio de Janeiro, em 3 de março de 1945<sup>46</sup>. A Carta de 1937 concede excepcionais poderes ao Presidente da República, como autoridade suprema do Estado, podendo, a título de exemplo, promover e orientar a política legislativa e escolher seu vice-Presidente. Em resumo, se concretizaram os poderes que motivaram a forte desconfiança do Constituinte de 1934 em relação ao Executivo.

<sup>45</sup> MIRANDA, 1936-1937, p. 770-771.

<sup>46</sup> Íntegras disponíveis em: PORTO, 2015, v. 4, p. 31-47.

Chegamos a 1945, com eleições para a Assembleia Nacional Constituinte que se imbuíu da ideia de restauração do regime destruído pelo golpe de 1937, valendo-se das linhas de 1891 com as inovações aproveitáveis de 1934. Entretanto, a despeito de algumas concessões ao parlamento, a Constituição de 1946, a bem da verdade, concretizava mais uma vez a hipertrofia dos poderes presidenciais<sup>47</sup>.

Abre-se aqui um parêntese para um breve registro sobre a Emenda Constitucional nº 4, de 1961<sup>48</sup>, que instituiu o sistema parlamentarista de governo, com eleição do Presidente da República pelo Congresso Nacional para exercer o Poder executivo conjuntamente com o Conselho de Ministros. Importante anotar que a responsabilidade pela política de governo e pela administração pública era do Conselho de Ministros, cujo presidente (espécie de primeiro ministro) era designado pelo Presidente da República mediante aprovação da Câmara dos Deputados. Nesse formato, parte do poder normativo era deslocado do Presidente da República para o Presidente do Conselho de Ministros:

EC 4/1961. Art. 18. Ao Presidente do Conselho de Ministros compete ainda: I - ter iniciativa dos projetos de lei do governo; II - manter relações com Estados estrangeiros e orientar a política externa; III - exercer o poder regulamentar; IV - decretar o estado de sítio nos termos da Constituição; V - decretar e executar a intervenção federal, na forma da Constituição; VI - enviar à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento; VII - prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior.

Esse regime vigorou até a promulgação da Emenda Constitucional nº 6, de 1963, que reestabeleceu o sistema presidencial de governo. Afastado o regime parlamentarista, o ambiente era de altíssima instabilidade, culminando com o golpe que institucionalizou os governos militares e seus atos institucionais. O Ato Institucional nº 1, de 1964, dispôs sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 com as modificações introduzidas pelo poder constituinte originário da revolução vitoriosa. Em dezembro de 1966, o Congresso Nacional foi convocado para se reunir extraordinariamente para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, resultando na Constituição de 1967, fortemente caracterizada pela robustez do Poder Executivo<sup>49</sup>.

De acordo com a Constituição de 1967, o Poder Executivo ficava a cargo do Presidente da República, eleito pelo sufrágio de um colégio eleitoral para mandato de quatro anos. Mais uma vez, buscou-se tímido avanço na doutrina de repartição de poderes, possibilitando ações de fiscalização realizadas pelo Poder Legislativo nos seguintes termos:

---

<sup>47</sup> PORTO, 2015, v. 5, p. 10-14.

<sup>48</sup> PORTO, 2015, v. 5, p. 111-115.

<sup>49</sup> Sobre o assunto, recomenda-se a leitura dos preciosos ensinamentos de Themístocles Brandão Cavalcanti, Luiz Navarro de Brito e Aliomar Baleeiro em: PORTO, 2015, v. 6, p. 11-64.

CF/1967. Art 48 - A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada.

Uma vez que as instabilidades permaneciam, foi decretado recesso do Congresso Nacional e os Ministros da Marinha, Exército e Aeronáutica promulgaram a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, modificando substancialmente todo o regime constitucional, ao ponto de alguns considerarem que se trata de nova Constituição. Especificamente sobre a possibilidade de ações de fiscalização pelo Poder Legislativo, o art. 45 da Emenda Constitucional repetiu a mesma redação do art. 48 da Constituição de 1967.

## 2.2. A formação do texto do inciso V do art. 49 da Constituição de 1988

Depois de longos, tortuosos e difíceis anos, a redemocratização se concretiza com promulgação da Constituição cidadã de 1988, que introduziu profundas e necessárias alterações no nosso regime constitucional, mantendo sua vitalidade há 30 anos. Dentre as inúmeras qualidades da Constituição de 1988, convém destacar a ressignificação do exercício do poder. É marcante, no texto constitucional, o reconhecimento de que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Sábias as palavras de Caio Tácito, para quem o *“Estado de Direito consolida-se com o princípio da supremacia da lei, oposto ao arbítrio da autoridade, fazendo nascer o conceito de direitos públicos subjetivos oponíveis ao Estado, que se deve submeter às leis que ele próprio estabelece”*<sup>50</sup>.

Nos termos da Constituição de 1988, o Poder Executivo fica a cargo do Presidente da República, eleito pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto para mandato de quatro anos, com possibilidade de uma reeleição.

No atual regime constitucional, a possibilidade de controle entre os poderes é mais clara, conferindo o poder de sustar os atos normativos do Poder Executivo ao Congresso Nacional, casa legislativa por excelência. Vejamos o texto da Constituição de 1988:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

---

<sup>50</sup> PORTO, 2015, v. 7, p. 19.

Tal inovação concretizou, conforme amplamente exposto pela doutrina especializada, verdadeira espécie de controle político e repressivo de constitucionalidade, sendo certo que é importante compreender a evolução dos debates na Assembleia Nacional Constituinte sobre o assunto. A presente pesquisa documental foi realizada junto aos Anais da Assembleia Constituinte, com a tentativa de esgotar a análise das menções ao assunto em toda a documentação disponível<sup>51</sup>. O Anteprojeto Afonso Arinos contemplava os seguintes dispositivos:

Art. 172. Compete privativamente ao Senado Federal:

VIII - vetar os atos normativos da Administração Pública Federal que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;

Art. 239. Compete ao Presidente do Conselho:

V - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;

Durante o curso da Assembleia Nacional Constituinte identificamos várias alternativas de formatação dos poderes e diversas propostas de texto decorrentes da previsão acima transcrita. Fato é que algumas formas de poder normativo restaram conferidas ao Presidente da República, chefe do Poder Executivo. Quanto à possibilidade de controle político e jurídico desse poder normativo, faremos uma análise mais detalhada das alternativas, visto que se trata do objeto central da presente pesquisa. Inicialmente, registra-se que as 23 propostas identificadas nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte constam do Anexo I deste trabalho. A seguir consolidaremos as principais alternativas vislumbradas pelos Constituintes.

O primeiro foco das propostas diz respeito a alocação dessa competência: o Anteprojeto Afonso Arinos e as Emenda 33999 e 00652, bem como a Sugestão 01659 preferiam confiar essa atividade ao Senado Federal; outras 20 propostas conferem tal prerrogativa ao Congresso Nacional. O segundo ponto relaciona-se à natureza da competência: o Anteprojeto Afonso Arinos, as Emendas 19390, 24266, 33999, 00652 e a Sugestão 01659 previam como competência privativa; as outras 18 propostas optavam pela competência exclusiva. O terceiro núcleo de análise diz respeito à escolha da ação verbal: o Anteprojeto Afonso Arinos empregou o verbo “vetar”; algumas propostas o verbo “suspender”, nos termos das Emendas 00253, 00500, 00047, 07101, 21274, 00652 e Sugestão 01659; as 16 propostas restantes empregaram o verbo “sustar”.

No que fiz respeito ao alcance da atuação congressual, objeto do quarto conjunto, tem-se o seguinte cenário: o Anteprojeto Afonso Arino, as Emendas 00253, 00500, 00047,

---

<sup>51</sup> Foram localizados 28 resultados relacionados ao assunto na Bases de Dados da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, em resposta aos seguintes argumentos de pesquisa: “*vetar and atos and normativos*”, “*sustar and atos and normativos*”, “*suspender and atos and normativos*”, “*atos and normativos and Poder and Executivo*”, “*atos and normativos and Administração*”, “*atos and normativos*”.

07101, 21274 e 00652, assim como a Sugestão 01659 atribuíam alcance aos atos regulamentares da Administração Pública Federal, direta ou indireta; as outras 16 propostas optaram pela terminologia Poder Executivo; houve, ainda, debate sobre a possibilidade de alcance a atos regulamentares do Poder Judiciário<sup>52</sup> (Emenda 448 – Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo).

Infelizmente, a pesquisa das Atas não resulta em elementos capazes de identificar as razões, justificativas ou argumentos que conduziram o Constituinte a optar por cada uma das alternativas acima. Entretanto, permitem a apreensão de pontos importantes para a tentativa de compreensão da vontade constituinte. Consolidamos no Anexo II as transcrições de trechos das Atas que entendemos mais relevantes para essa finalidade. Dessa análise, é possível se verificar que existia uma preocupação quanto à necessidade de ferramentas para controle de eventuais excessos do chefe de governo, tanto se adotado o regime presidencialista quanto o parlamentarista. Essa preocupação se traduziu numa alocação de ferramentas de controle ao Legislativo, sendo certo que essa foi a intenção quando se confiou ao Congresso Nacional a possibilidade de sustar atos normativos do Poder Executivo. No que diz respeito ao Poder Judiciário, essa mesma preocupação apareceu apenas de forma pontual.

É corrente que o método de funcionamento da Assembleia Constituinte resultou na adoção de opções sem justificativas/argumentos identificáveis. Não obstante, é possível que as emendas podem ter representado alguma influência no texto proposto pelos relatores, cuja votação se realizava em bloco, sem amplo debate sobre detalhes do texto. Curiosamente, pode-se inferir que a opção promulgada pelo Constituinte guarda similaridade, nos pontos controversos, com a opção que apareceu em maior número de proposições.

### 2.3. Parâmetros doutrinários

Os manuais de Direito Constitucional reiteradamente explanam acerca da competência exclusiva do Congresso Nacional para promover a sustação de atos regulamentares exorbitantes do Poder Executivo. Entretanto, o posicionamento sobre tal instrumento normalmente é apresentado sem maiores esforços argumentativos, quando muito apenas reafirmando-se, *en passant*, o texto do inciso V do art. 49 da Constituição<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Esse é um importante ponto a ser retomado na compreensão da ADC 33, no item 2.4.

<sup>53</sup> Nesse sentido: BARROSO, 2009; BASTOS, 1999; LENZA, 2016; MENDES, 2015; MORAES, 2007; TEMER, 2008.

A doutrina administrativista normalmente se aprofunda mais sobre o exercício do poder regulamentar pelo Executivo, visto se tratar de meio para a execução administrativa do Governo, entretanto com enfoque na disciplina do exercício do poder regulamentar<sup>54</sup>.

Nosso enfoque diz respeito ao adequado desempenho do Congresso Nacional quando constatado o desvio ou excesso na atuação regulamentar. A obra seminal sobre o tema é da lavra de Anna Cândida da Cunha Ferraz, fortemente caracterizada por duras críticas a essa competência conferida pelo constituinte originário ao Parlamento. Acerca desta competência congressual as duras críticas partem da premissa de que a sustação congressual de atos normativos regulamentares constituiria figura aberrante, que não se ajusta ao lindes do controle político para o qual o Poder Legislativo é naturalmente vocacionado. O instrumento conduziria à concentração da função legislativa e do poder regulamentar no Legislativo, instaurando-se confusão entre os poderes e dificultando o exercício normal das funções executivas. Portanto, seria um instrumento inválido ou indesejável no esquema presidencialista, assentado na separação de poderes e de funções. Introduziria a incerteza nas relações jurídicas e se colocaria em posição de contraste ao princípio da segurança jurídica, inscrito no artigo 5º, inciso XXXVI. Além do que, não configuraria instrumento que prestigie os princípios da supremacia constitucional e da defesa da Constituição. Para ela, a sustação congressual é criticável, inclusive, enquanto controle político de constitucionalidade, ainda que se trate de controle não definitivo. Ao final, conclui com a sugestão de supressão do inciso V, do artigo 49, da Constituição Brasileira durante os trabalhos constituintes de Revisão Constitucional.<sup>55</sup>

Com a mesma desconfiança, Hely Lopes Meirelles<sup>56</sup> adverte sobre a excepcionalidade dessa prerrogativa, ensinando que *“esse controle deve limitar-se ao que prevê a Constituição Federal, para evitar a interferência inconstitucional de um Poder sobre outro”*. É certo que ambos doutrinadores escreveram sob o impacto da inovação introduzida pelo constituinte de 1988, ainda sob a forte influência de um modelo de proeminência do Executivo. Desde logo, é importante ficar claro que não partilhamos tais críticas, desconfianças e resistências. Na nossa percepção, a origem e o *locus* para a produção normativa é o Parlamento, sendo natural que, como instituição autora da delegação de poder, seja detentora, também, de instrumentos para fiscalizar o exercício dessa atividade regulamentar pelo Executivo. Ou seja,

---

<sup>54</sup> Nesse sentido: ARAGÃO, 2000; JUSTEN FILHO, 2003; DI PIETRO, 2017; GASPARINI, 1982; MEIRELES, 2016; MELLO, 2016

<sup>55</sup> FERRAZ, 1994, p. 213.

<sup>56</sup> MEIRELLES, 1992. p. 598.

o Congresso Nacional recebe essa importante competência como instrumento de defesa da autoridade da Constituição e da lei diante do regulamento que lhe é subordinado.

A princípio, essa competência fiscalizadora (inciso V do art. 49 da Constituição) não alcança atos executivos de efeitos concretos. Antes mesmo da Constituição de 1988, Diógenes Gasparini<sup>57</sup> já delimitava essa impossibilidade ao comentar o controle dos atos regulamentares instituído pela Constituição de 1934, conforme segue.

O controle dos regulamentos, quando editados com excesso de poder, foi outrora exercitado pelo Senado Federal, a que se atribui o poder de examiná-los em confronto com as respectivas leis que intentavam executar. Verificado o abuso do poder regulamentar, eram esses atos gerais, abstratos e impessoais suspensos, ou eram suspensos os dispositivos considerados ilegais.

Na mesma esteira leciona Ana Cândida<sup>58</sup>, para quem “*descabe a sustação de decretos presidenciais de conteúdo concreto, atos administrativos de caráter individual, portanto*”.

Do mesmo modo o decreto legislativo de sustação do regulamento, não é, meramente, ato de efeito concreto. É ato político, pela origem, mas se concretiza em ato jurídico primário de natureza legislativa. Produz, portanto, efeitos vinculantes com eficácia *erga omnes*, posto que susta ato regulamentar. É, portanto, ato com força de lei, embora dispensado dos procedimentos de sanção ou veto<sup>59</sup>.

Consoante vimos no item 2.1 *retro*, Pontes de Miranda entendia, sob a égide da Constituição de 1934, que a competência congressual para sustar os regulamentos abusivos era total e definitiva. Contudo, sob a disciplina da Constituição de 1988, mesmo que traduzindo o exercício de uma competência exclusiva do Congresso Nacional, o decreto legislativo, para esses casos, não tem a natureza de ato eminentemente político, por isso se sujeita ao controle pelo Poder Judiciário (CF/88, art. 5º, XXXV). Nas exatas palavras de Ana Cândida<sup>60</sup>, “*o decreto legislativo de sustação de regulamentos não é ato essencialmente político, é ato com força de lei, repita-se, e por isso mesmo é suscetível de controle pelo Poder Judiciário*”. E prossegue lecionando que os decretos legislativos têm o potencial, nesses casos, de estabelecer verdadeiro conflito de poderes, cabendo ao Supremo Tribunal Federal a solução de conflitos dessa ordem. Deste modo, sendo o ato congressual meramente suspensivo, pode ser objeto de juízo de retratação pelo próprio Congresso Nacional ou ser anulado pelo Poder Judiciário.

---

<sup>57</sup> GASPARINI, 1982. p. 92.

<sup>58</sup> FERRAZ, 1994, p. 95.

<sup>59</sup> FERRAZ, 1994, p. 90.

<sup>60</sup> FERRAZ, 1994, p. 93 e 97.

Um parâmetro de análise relevante diz respeito ao espectro de atuação do controle parlamentar: o excesso de regulamentação é sujeito a juízo de conveniência e oportunidade ou somente a juízo de constitucionalidade e legalidade? Para Ana Cândida,

se entender que o Poder Legislativo tem “juízo político” sobre a atividade regulamentar, o que significa dizer que goza da mais ampla faculdade de “apreciar” os regulamentos para sustá-los, então sua faculdade é discricionária, inteiramente discricionária; se todavia se concluir que o poder congressual é estritamente limitado aos casos de “excesso de poder” pontualizados na Constituição, que configurem violação do conteúdo material da lei, o ato de sustação será, também, ato limitado, expressará um juízo de legalidade, e deverá ser considerado como “dever constitucional” imposto ao Poder Legislativo, especialmente à vista do que dispõe o inciso XI do art. 49, que diz ser competência exclusiva do Congresso Nacional “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face de atribuição normativa dos outros Poderes”.

A segunda opção parece ser a que vulnera menos o princípio da separação de poderes.<sup>61</sup>

Aqui nos filiamos parcialmente a esta posição, pois adicionamos à conclusão a possibilidade de aferição do desvio de finalidade e da carência de motivação para as escolhas adotadas pelo Poder Executivo no exercício do poder regulamentar, em consonância com o entendimento do Ministro Barroso na ADI 5447/DF e com a lição de José Carlos Francisco<sup>62</sup>.

O controle político dos atos regulamentares diz respeito ao mérito da norma produzida, à sua adequação aos interesses mais puros da gestão da coisa pública, motivo pelo qual sua aferição deve se pautar pela qualidade (conveniência e oportunidade) expressa no conteúdo da norma regulamentar produzida. (...)

O controle pelo Legislativo em relação à produção regulamentar do Executivo pode ser feito tanto no aspecto político quanto no jurídico. (...)

(...) o controle político do Legislativo quanto às medidas regulamentares do Executivo pode ser feito preventivamente mediante mecanismos de prévia publicação a serem tomadas, audiências públicas e autorizações, bem como quando da elaboração das leis que estabelecem os *standards*, ou ainda com a própria aprovação de nomes indicados pelo Executivo para compor entes desconcentrados e descentralizados dotados de competência regulamentar. Pode também ser feito *a posteriori*, com a edição de novas leis para tratar do tema que o Legislativo entender inadequadamente versado pelos regulamentos.

O controle jurídico importa em juízo de conformidade da norma produzida em relação ao ordenamento, razão pela qual a tendência dos operadores do Direito é considera-lo mais eficiente comparativamente ao político. (...)

Dessa maneira, o controle jurídico deve se ater aos aspectos formais e materiais da produção do regulamento, analisando eventuais vícios que invalidam suas normas, razão pela qual aqui não se cogita em qualidade, mas em desconformidade com o ordenamento (ainda que fundamentado em razoabilidade e proporcionalidade da norma). (...)

Se a produção do regulamento tiver como pressuposto situação de fato (técnica, por exemplo) prevista na ordem constitucional ou legal, o exercício da prerrogativa regulamentar fica dependente da ocorrência desse fato, motivo pelo qual o

<sup>61</sup> FERRAZ, 1994, p. 94.

<sup>62</sup> FRANCISCO, 2009, 410-419.

regulamento será inválido se editado fora dessa circunstância, aplicando-se a teoria dos motivos determinantes.<sup>63</sup>

Sob outro enfoque, debate-se a respeito do alcance desse poder congressional. Ana Cândida<sup>64</sup> defende que é possível, tão somente, a sustação de atos executivos enquanto expressão do poder regulamentar do Chefe do Executivo (Decreto Presidencial), sendo inviável a sustação de atos executivos secundários (portarias e instruções), ainda que abusivos relativamente à lei.<sup>65</sup> Em sentido oposto, veremos que o volume de proposições parlamentares objetivando a sustação de atos executivos secundários é elevado<sup>66</sup>, o que nos parece extremamente razoável pois a proteção almejada pela competência fixada na Constituição é justamente contra o abuso no exercício do poder regulamentar, pouco importando o nível administrativo em que se concretiza a expedição do ato ilegal. Esse é o entendimento de José Carlos Francisco<sup>67</sup>:

Essa atribuição do Congresso pode ser exercida tanto em relação a atos regulamentares produzidos pelo Chefe do Executivo como por qualquer outra autoridade desse mesmo poder, mesmo que se trate de entes desconcentrados e descentralizados, pois a Constituição de 1988 não restringiu o alcance da tarefa do Legislativo quando previu o controle em relação aos atos do Poder Executivo (e não apenas do Presidente da República), sendo assim coerente com a ampliação da competência regulamentar que procuramos justificar.

Outrossim, é oportuno registrar que parte da doutrina advoga a impossibilidade de suspensão de regulamentos sob o argumento genérico de afronta à Constituição. Nessa linha, alerta Ana Cândida<sup>68</sup> que *“a sustação congressional há de incidir sempre, necessariamente, sobre ato regulamentar que excede à lei regulamentada, ou, em outras palavras, somente cabe sustar regulamentos diretamente vinculados a certa e determinada lei”*. Em sentido oposto, José Carlos Francisco<sup>69</sup> ensina que o art. 49, inciso V da Constituição *“permite a apreciação tanto da constitucionalidade quanto da legalidade do regulamento, bastando que esse exceda*

---

<sup>63</sup> É pertinente replicar a explicação do autor para o conteúdo atribuído às terminologias: *“empregamos as expressões ‘jurídico’ e ‘político’ voltadas ao conteúdo do controle, e não ao sujeito, quando então, o controle jurídico seria aquele realizado pelo Judiciário e o controle político, aquele feito por outros entes ou poderes (especialmente o Legislativo). Portanto, o controle político não pode ser confundido com o ente que o realiza, até porque o Legislativo realiza tanto o controle político como o jurídico”*.

<sup>64</sup> FERRAZ, 1994, p. 95.

<sup>65</sup> À semelhança da tradicional classificação dos atos normativos em primários (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções, decretos autônomos e resoluções dos Tribunais) e secundários (que retiram o seu fundamento de validade jurídica dos atos normativos primários e da Constituição), adotaremos a mesma lógica para enquadramento dos atos regulamentares em primários (expedidos pelo Chefe do Poder Executivo) e secundários (expedidos pelas demais autoridades subordinadas ao Chefe do Poder).

<sup>66</sup> Do total de 1.359 proposições apresentadas nas duas casas legislativas, 838 se referem a propostas de sustação de atos normativos secundários, ou seja, 61,66%.

<sup>67</sup> FRANCISCO, 2009, 429.

<sup>68</sup> FERRAZ, 1994, p. 95-96.

<sup>69</sup> FRANCISCO, 2009, 429-432.

*seu limite material ou formal*”. E continua afirmando, em resumo, ser possível o controle por essa via em relação aos regulamentos autônomos, uma vez que a Constituição de 1988 não restringiu as modalidades controladas, o moderno entendimento da separação de poderes favorece a partilha e controle das funções entre os poderes, bem como se trata, nesse caso específico, apenas de controle jurídico. Outrossim, se afigura possível o controle jurídico dos regulamentos pelo Parlamento quanto a aspectos financeiros, para o que poderá contar com auxílio do Tribunal de Contas da União.

Por fim, quanto aos seus efeitos, é pacífico que o Decreto legislativo opera efeitos *ex nunc*, ou seja, tão somente suspende os efeitos dos dispositivos regulamentares a partir da publicação do ato congressional, permanecendo intocados os fatos pretéritos. Entretanto, com a superveniência dessa sustação, pode-se ensejar um vazio normativo que obste, por via transversa, a aplicação da lei, naquilo em que depender da regulamentação. Para Ana Cândida<sup>70</sup>, restaria ao interessado na execução da lei “*impetrar mandado de injunção para que o Poder Executivo expeça, novamente, a norma que viabilize o exercício de seu direito*”.

Face ao exposto, a partir do estudo dos argumentos da doutrina, é possível sistematizar os seguintes parâmetros: (a) a inovação do atual regime constitucional que permite o controle dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo pelo Congresso Nacional é medida excepcional; (b) o Parlamento recebe essa competência como instrumento de defesa da autoridade da constituição e da lei diante do excesso regulamentar; (c) essa competência fiscalizadora não alcança atos executivos de efeitos concretos; (d) o Decreto legislativo que susta regulamento é ato jurídico primário de natureza legislativa, possui força de lei, efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes*; (e) o Decreto legislativo é suscetível de controle pelo Poder Judiciário; (f) o controle da atividade regulamentar do Executivo abrange aspectos formais e materiais, sendo possível a aferição da motivação e finalidade a que se destina; (g) é possível o controle de atos regulamentares primários, expedido pelo Presidente da República, e secundários, emitidos por qualquer outra autoridade do Poder Executivo; (h) é possível a apreciação de regulamentos autônomos em face da Constituição; (i) cabe, ainda, o controle jurídico de regulamentos quanto a aspectos financeiros, inclusive com auxílio do Tribunal de Contas da União; e (j) o Decreto legislativo, nesses casos, opera efeitos *ex nunc*.

---

<sup>70</sup> FERRAZ, 1994, p. 97.

## 2.4. Parâmetros adotados pelo Supremo Tribunal Federal

É inequívoca a possibilidade de submissão dos atos normativos expedidos pelo Poder Executivo, bem como da apreciação levada à efeito pelo Congresso Nacional sobre esses atos, ao crivo revisional do Poder Judiciário.

Desde logo, se faz importante a compreensão da visão da Corte Constitucional sobre as balizas mínimas para atos regulamentares do Poder Executivo. O Supremo Tribunal Federal vem reafirmando, reiteradamente, os fundamentos do Acórdão da Segunda Turma, prolatado no RE 318.873-AgR/SC, de relatoria do Ministro Celso de Mello, julgado em novembro de 2002:

A reserva de lei em sentido formal qualifica-se como instrumento constitucional de preservação da integridade de direitos e garantias fundamentais.

- O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal.

- O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua "*contra legem*" ou "*praeter legem*", não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar".

Na mesma esteira, ao apreciar Questão de Ordem em Agravo Regimental na Ação Cautelar 1033-1/DF, o Tribunal Pleno referendou, por unanimidade, voto do relator, Ministro Celso de Melo, sendo pertinente destacar o seguinte trecho:

Não se desconhece que as resoluções administrativas - enquanto atos juridicamente subordinados à autoridade normativa da lei - não podem disciplinar matéria que foi posta, quanto ao seu regramento, sob a égide do postulado constitucional da reserva de lei em sentido formal.

Na realidade, como se sabe, o princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, mesmo quando fundada na própria Constituição - como sucede, p. ex., com o poder regulamentar do Presidente da República (CF, art. 84, incisos IV, "in fine", e VI) ou do Ministro de Estado (CF, art. 87, parágrafo único, II) - não se reveste de idoneidade jurídica para restringir direitos ou para criar obrigações. (...)

Vale relembrar, neste ponto, a propósito do postulado da reserva legal - que traduz limitação constitucional ao exercício da atividade estatal - decisão emanada da colenda Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal e que se acha consubstanciada em acórdão assim ementado:

"(...) A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o

princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador".

Nota-se, portanto, que as premissas teóricas básicas delimitadas no primeiro Capítulo deste trabalho estão em perfeito alinhamento com a visão do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a moldura da lei como limite ao exercício do poder regulamentar pelo Executivo<sup>71</sup>.

Entretanto, esse é apenas o ponto de partida. A nossa temática central exige a compreensão da posição do Supremo Tribunal Federal sobre a competência exclusiva atribuída ao Congresso Nacional para sustar atos regulamentares do Poder Executivo. Nessa seara, a pesquisa identificou 4 ações de controle concentrado de constitucionalidade<sup>72</sup>.

A primeira oportunidade em que o Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre o tema foi no bojo da ADI 748-3/RS, na qual o Governador do Estado do Rio Grande do Sul questionava a constitucionalidade de Decreto legislativo suspendendo a eficácia de ato do Poder Executivo. Embora os fatos em apreciação fossem vinculados a governo estadual, a temática decorria diretamente da reprodução na Constituição Estadual<sup>73</sup> da competência prevista no inciso V do art. 49 da Constituição de 1988. A controvérsia foi enfrentada pelo Pleno do Tribunal, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, quando da apreciação da Medida Cautelar, merecendo destaque os seguintes pontos da ementa do Acórdão<sup>74</sup>:

- O controle concentrado de constitucionalidade tem objeto próprio. Incide exclusivamente sobre atos estatais providos de densidade normativa.

A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização da constitucionalidade em tese, requer, além de sua autonomia jurídica, a constatação do seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade.

- O Decreto Legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da Constituição Federal, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, a suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo.

A supressão da eficácia de uma regra de direito possui força normativa equiparável a dos preceitos jurídicos que inovam, de forma positiva, o ordenamento estatal, eis que a deliberação parlamentar de suspensão dos efeitos de um preceito jurídico incorpora,

<sup>71</sup> Sucessivas decisões com esses mesmos argumentos: AC 1033/DF (dez.2005), AC 1.033 AgR-QO/DF (mai.2016), ACO-QO 1048-6/RS (ago.2007), AC 2783 MC/MA (jan.2011), ACO 2718 MC/DF (jul.2015), ACO 2898 MC/DF (jul.2016) e ACO 2972 MC/DF (jan.2017).

<sup>72</sup> ADI 748-3/RS (fev.1996), ADI 1.553-2/DF (mar.1997), ADC 33/DF (jun.2014) e ADI 5447 MC/DF (jan.2016).

<sup>73</sup> Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989. Art. 53. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...)XIV - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

<sup>74</sup> ADI 748 MC/RS.

ainda que em sentido inverso, a carga de normatividade inerente ao ato que lhe constitui o objeto.

O exame de constitucionalidade do Decreto Legislativo que suspende a eficácia de ato do Poder Executivo impõe a análise, pelo Supremo Tribunal Federal, dos pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida a instituição parlamentar. Cabe à Corte Suprema, em consequência, verificar se os atos normativos emanados do Executivo ajustam-se, ou não, aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa.

Uma nota curiosa sobre este caso, diz respeito a denúncia oferecida por Deputado Estadual em que postulava a instauração de processo de *impeachment* do Governador em razão de alegada recusa de cumprimento ao quanto dispôs o decreto legislativo. Nada obstante, uma vez concedida a cautelar suspendendo a eficácia do decreto legislativo, a ADI, ao final, restou prejudicada por perda superveniente de objeto, vez que a deliberação executiva que motivou a promulgação do decreto legislativo veio a ser revogada<sup>75</sup>. Pôde-se vislumbrar, *in casu*, ainda que por drásticas medidas, alguma dose de diálogo institucional forçoso.

Independentemente disso, resultou desta ADI importantes parâmetros quanto ao exercício de fiscalização normativa abstrata pelo Parlamento sobre os atos regulamentares editados pelo Poder Executivo. O primeiro parâmetro diz respeito ao enquadramento, nesses casos, do decreto legislativo como ato provido de densidade normativa e, por consequência, a possibilidade de discussão em sede de controle concentrado de constitucionalidade. A segunda baliza, importantíssima, acena para a necessidade de observância dos pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida a instituição parlamentar mediante a verificação da adequação de cada dispositivo do ato regulamentar emanado do Executivo aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa.

Posteriormente, o Governador do Distrito Federal propôs a ADI 1553-2/DF contra decreto legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal que sustou ato executivo regulamentador da incidência do teto de remuneração dos servidores distritais. Na oportunidade, o Tribunal Pleno, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio, referendou medida liminar concedida pelo Presidente da Corte Constitucional, Ministro Sepúlveda Pertence<sup>76</sup>.

Mais uma vez é possível extrair contornos relevantes para a excepcional competência parlamentar. A Corte reforçou que “*a questão da constitucionalidade do decreto legislativo (...) se reduz à indagação da existência, ou não, no regulamento por ele sustado, de contrariedade à lei regulamentada e consequente exorbitância do poder regulamentar*”. Ademais, fixou ainda que o Supremo Tribunal não pode se furtar à verificação, ponto a ponto,

---

<sup>75</sup> ADI 748 QO/RS.

<sup>76</sup> ADI 1553 MC/DF.

dessa conformidade entre o regulamento e a lei regulamentada. Didaticamente, em perfeita harmonia com a decisão adotada na ADI 748/RS acima abordada, o Tribunal cotejou cada dispositivo do decreto regulamentador para aferir a sua legalidade, resultando no deferimento da cautelar para, sem redução de texto, suspender parcialmente a vigência do decreto legislativo, mantendo-se, portanto, a força normativa da parte do regulamento aderente aos limites permitidos na lei. Não houveram alterações no julgamento definitivo da ADI<sup>77</sup>.

Na sequência, passamos a abordagem da Ação Declaratória de Constitucionalidade 33/DF, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes e julgada conjuntamente com as ADIs 4.947, 5.020 e 5.028.

Primeira ação de controle concentrado de constitucionalidade em face de decreto legislativo aprovado pelo Congresso Nacional<sup>78</sup>, a ADC 33 foi ajuizada pela Mesa do Senado Federal com o objetivo de ver declarada a constitucionalidade da decisão parlamentar que sustou os efeitos da Resolução 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral. A matéria de fundo envolveu a polêmica alteração do número de representantes na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas Estaduais, adotando-se o critério de “arredondamento”, que supostamente extrapolava a delegação concedida pela Lei Complementar 78/2013.

De um lado, as diversas ações diretas propostas alegavam a inconstitucionalidade do art. 1º, caput, e parágrafo único, da LC 78/93, bem como da Resolução/TSE 23.389/2013, que a regulamentou. De outro turno, a ADC buscava assentar a constitucionalidade do Decreto legislativo que sustava tal Resolução visando justamente alcançar resultado semelhante.

Antes mesmo do julgamento na Suprema Corte, o próprio Tribunal Superior Eleitoral havia afastado a aplicação do Decreto Legislativo 424/2013, em sede de controle difuso de constitucionalidade, ratificando a validade de sua própria Resolução sob dois fundamentos principais: (i) o decreto legislativo violaria o art. 16 da CF/88, pois foi editado em dezembro de 2013, portanto, há menos de um ano das eleições; e (ii) uma atribuição outorgada ao TSE por meio de lei complementar não lhe poderia ser retirada por mero decreto legislativo. Especificamente quanto ao nosso objeto de pesquisa, a decisão desta ADC permite fixar três importantes parâmetros para a atuação do Congresso Nacional no exercício da fiscalização do Poder Regulamentar.

O primeiro parâmetro restringe a possibilidade de sustação aos atos regulamentares do Poder Executivo, não podendo se cogitar o uso desse instrumento para atacar atos do Poder Judiciário, ainda que exorbitantes dos limites conferidos à regulamentação. Embora tal decisão

---

<sup>77</sup> ADI 1553/DF.

<sup>78</sup> Decreto Legislativo 424/2013.

apenas reafirme a literalidade do texto constitucional, nos parece interessante retomar que a possibilidade de alcance de atos do Poder Judiciário foi objeto de debate na Assembleia Nacional Constituinte, conforme registramos no item 2.2. Ademais, interessante notar a incisiva repulsa a tal possibilidade, o que se verifica do seguinte trecho do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes<sup>79</sup>:

(...) não há previsão constitucional para a edição desse tipo de decreto legislativo. O art. 49 da Constituição de 1988, que traz as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, as quais, em sua maior parte, devem ser levadas a cabo por meio da edição de decretos legislativos, não traz a atribuição de sustar atos normativos emanados pelo Poder Judiciário, o que de resto seria absurdo.

O Congresso pode sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos termos da delegação legislativa eventualmente recebida. A atribuição de controlar o Poder Executivo é certamente uma das principais outorgadas pelas constituições modernas ao Poder Legislativo. Tal competência, no entanto, não pode ser estendida ao Poder Judiciário por meio de mera interpretação extensiva.

Antes o que ocorre é o contrário, o Poder Judiciário é que fiscaliza o relacionamento entre os outros dois poderes. Admitir a higidez jurídica de decreto legislativo dessa espécie poderia nos levar a um quadro em que tal prática se tornasse comum, comprometendo a independência dos poderes.

Nunca é demais lembrar que propostas tais como a PEC 33/2011, apresentada pelo Dep. Nazareno Fonteles (PT/PI), trazia expedientes similares ao do Decreto Legislativo em exame. Além disso, não faz muito tempo (em 20/11/2013), a Comissão de Direito Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados aprovou projeto de decreto legislativo que cassa a Resolução/CNJ 175/2013, a qual obriga os cartórios a converterem em casamento as uniões estáveis homoafetivas.

Sobre o mesmo tema, a Frente Parlamentar Evangélica apresentou o Projeto de Decreto Legislativo 224/2011, que simplesmente pretendia sustar o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos casos relacionados à união homoafetiva.

Esses exemplos estão a revelar que não se pode dar brecha para esse tipo de atuação por parte de alguns parlamentares. Propostas de decretos legislativos dessa natureza, bem como a malsinada PEC 33/2011, subvertem a organização e a independência dos poderes disposta no texto constitucional e violam a própria democracia brasileira, tal como desenhada pela Constituição Federal de 1988.

Depois, assentou-se que não é autorizado pela Constituição o uso do decreto legislativo para modificar o conteúdo da delegação confiada ao espectro do regulamento. Assim, a via do Decreto legislativo não é idônea para apreciar a conveniência e oportunidade do regulamento. In casu, entendeu-se que o Decreto Legislativo 424/2013 alterava os termos da Lei Complementar 78/93, o que somente seria viável por uma nova lei complementar, sob pena de inversão da hierarquia normativa. Destarte, a terceira baliza diz respeito à submissão da força normativa dos Decretos Legislativos a exigências relacionadas ao plano da eficácia, à exemplo do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF/88).

---

<sup>79</sup> ADC 33/DF, p. 30-31.

Concluindo, a última ação direta<sup>80</sup> foi proposta pelo Presidente da República contra o Decreto Legislativo 293/2015, que sustou os efeitos da Portaria Interministerial 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente. O ato regulamentar, com a justificativa de definir os períodos de defeso (proibição temporária à atividade pesqueira para preservação de espécies) nela especificados, suspendeu tais períodos por 120 dias, prorrogáveis por mais 120 dias.

No bojo dessa ADI, ainda pendente de julgamento pelo Tribunal Pleno, foi deferida, *ad referendum*, medida liminar pelo Presidente do Tribunal, Ministro Ricardo Lewandowski<sup>81</sup>, suspendendo os efeitos do citado Decreto Legislativo. Nas palavras do Ministro Roberto Barroso, relator da ADI, tal suspensão estaria justificada na decisão cautelar do Presidente do STF pelos seguintes fundamentos:

i) compete ao Executivo definir o período de defeso; ii) o Executivo suspendeu tal período com base na Nota Técnica DESP/SBFIMMA 074/2015 do Ministério do Meio Ambiente, que teria asseverado a necessidade de revisão de diversos períodos de defeso, a existência de evidências do aumento da abundância das espécies em algumas localidades; iii) não há evidência de que o Executivo tenha exorbitado de seu poder regulamentar ao suspender os períodos de defeso com base em tais fundamentos; iv) não se sustenta a alegação de que a Portaria Interministerial nº 192/2015 teria sido editada com fim fiscal. Esses argumentos serviram de base para o reconhecimento da verossimilhança do direito alegado pela requerente.

Após instrução complementar dos autos, o Ministro Roberto Barroso revogou essa cautelar, restabelecendo os efeitos do Decreto Legislativo nº 293/2015, devolvendo, de imediato e com efeitos *ex nunc*, todos os períodos de defeso suspensos pela Portaria Interministerial nº 192/2015, estando, por conseguinte, imediatamente vedada a pesca, tal como disposto nos atos normativos indicados na portaria, restando sustados ou vedados eventuais atos de prorrogação da portaria interministerial<sup>82</sup>.

Essa decisão do Ministro Barroso, embora monocrática, abre ambiente para um novo e importante parâmetro de atuação do parlamento: aferição do desvio de finalidade e da carência de motivação para as escolhas adotadas pelo Poder Executivo no exercício do poder regulamentar. A instrução complementar da ADI buscou elementos para aferir a verossimilhança do direito alegado pelo autor, entretanto o que se comprou foram indícios do uso fiscal da suspensão do período de defeso pelo Executivo, a ausência de qualquer menção a estudo ou a parecer técnico de qualquer órgão ambiental que confira lastro à suspensão do defeso e insuficiência de elementos aptos a comprovar as alegadas fraudes. Portanto, o relator

---

<sup>80</sup> ADI 5447/DF.

<sup>81</sup> Decisão monocrática. DJE nº 10, divulgado em 20/01/2016.

<sup>82</sup> Despacho de 11/03/2016. DJE nº 49, divulgado em 15/03/2016.

se convenceu de que haveriam “*indícios robustos de que as razões ambientais não foram aquelas que predominaram na decisão de suspender o período de defeso*”.

Deste modo, para o Ministro Barroso, a postura do Executivo violou o princípio constitucional da precaução, resultando em abuso do poder regulamentar e, via de consequência, legítima sustação da portaria interministerial pelo Congresso Nacional:

Nota-se, assim, que o Executivo efetivamente exorbitou de seu poder de regulamentar ao suspender o defeso, pois tudo indica que, a pretexto de haver dúvida sobre a necessidade de proteção da reprodução de algumas espécies, buscou, em verdade, ante a atual precariedade da situação econômica, reduzir custos com o pagamento do seguro defeso, sem previamente dimensionar o dano ao meio ambiente e à segurança alimentar que poderia advir da liberação da pesca durante o período de reprodução. Ao assim proceder, o Executivo deixou de observar a própria finalidade para a qual sua competência regulamentar foi instituída: a preservação ambiental.

Repita-se. De fato, a Lei 11.959/2009 conferiu competência ao Executivo para regulamentar o período de defeso. Tal competência regulamentar, segundo a dicção da própria lei, deve ser exercida para proteger os estoques pesqueiros do país. Se tal competência foi utilizada com finalidade diversa, houve claro desvio de finalidade da competência regulamentar e, por conseguinte, abuso em seu exercício. E, na hipótese, são robustos os indícios de que o Executivo, diante da crise econômica que assola o país, pretendeu economizar os valores destinados ao seguro defeso. Nessas condições, afigura-se válido o ato do Congresso Nacional, que, com base no art. 49, V, CF, sustou os efeitos da mencionada portaria.<sup>83</sup>

No item 3.3 deste trabalho abordaremos a visão do Parlamento quanto aos temas afetos a esses últimos dois Decretos Legislativos (424/2013 e 293/2015). Da análise dos argumentos adotados pelo Poder Judiciário, é possível sistematizar os seguintes parâmetros: (a) o Decreto legislativo expedido no exercício da competência congressional de sustar atos regulamentares tem a qualidade de ato provido de densidade normativa, portanto é norma passível de discussão em sede de controle concentrado de constitucionalidade; (b) o alcance dessa competência congressional foi limitado pela Constituição aos atos regulamentares do Poder Executivo, sendo inconstitucional a sustação de atos do Poder Judiciário; (c) os limites conferidos pela Lei são legítimo parâmetro para o exercício do poder regulamentar pelo Executivo; (d) deve ser verificada a adequação de cada dispositivo do ato regulamentar às balizas estabelecidas na delegação legislativa; (e) não é possível a utilização do Decreto legislativo para modificar o conteúdo da delegação confiada ao espectro do regulamento; (f) a força normativa dos Decretos Legislativos está submetida às exigências relacionadas ao plano da eficácia das normas, sujeitando-se, por exemplo, ao princípio da anterioridade eleitoral; e (g) é possível a aferição do desvio de finalidade e a apreciação da motivação para as escolhas adotadas pelo Poder Executivo no exercício do poder regulamentar.

---

<sup>83</sup> Despacho de 11/03/2016, p. 13. DJE nº 49, divulgado em 15/03/2016.



### 3. A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

Neste tópico, refletiremos sobre a atuação do Congresso Nacional, apresentando breves notas sobre alguns relevantes pontos identificados no processamento dos decretos legislativos. Abordaremos o tratamento do assunto nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para, então, somar a exposição da pesquisa empírica sobre as proposições e deliberações do Congresso Nacional no exercício da competência prevista no inciso V do art. 49 da Constituição, qual seja a sustação de atos regulamentares do Poder Executivo.

Consoante já registramos, se optou por uma abrangente pesquisa empírica consolidando o levantamento de todos os projetos de decreto legislativo apresentados desde a promulgação da Constituição de 1988 até o encerramento das atividades legislativas no primeiro semestre de 2018 (13 de julho de 2018).

#### 3.1. Decreto legislativo: notas sobre o seu processo legislativo

Já vimos que a sustação de ato normativo expedido pelo Poder Executivo é exercida, pelo Congresso Nacional, por intermédio do decreto legislativo, que integra o processo legislativo na forma do art. 59 da Constituição. Para Alexandre de Moraes<sup>84</sup>:

Decreto legislativo é a espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas, basicamente, no art. 49 da Constituição Federal. Além destas matérias, também é de competência do decreto legislativo a regulamentação exigida no art. 62, da citada Carta (EC nº 32/01).

Assim, os decretos legislativos constituem, igualmente às demais espécies previstas no art. 59 da Constituição Federal, atos normativos primários veiculadores da competência exclusiva do Congresso Nacional, cujo procedimento não é tratado pela Constituição Federal, cabendo ao próprio Congresso discipliná-lo.

De ressaltar, que os decretos legislativos serão, obrigatoriamente, instruídos, discutidos e votados em ambas as casas legislativas, no sistema bicameral; e se aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, que determinará sua publicação<sup>85</sup>.

Não haverá participação do Presidente da República no processo legislativo de elaboração de decretos legislativos e, conseqüentemente, inexistirá veto ou sanção, por tratar-se de matérias de competência do Poder Legislativo.

Podemos classificar, resumidamente, o processo ou os procedimentos legislativos em três espécies: comum ou ordinário, sumário e especiais. Os decretos legislativos se submetem a processo legislativo que guarda grande similaridade ao procedimento ordinário,

---

<sup>84</sup> MORAES, 2007, p. 665.

<sup>85</sup> Regimento Interno do Senado Federal, Art. 48. Ao Presidente compete: (...) XXVIII - promulgar as resoluções do Senado e os decretos legislativos;

podendo ser apresentados em uma das casas legislativas e devendo ser instruídos, discutidos e votados pela Câmara dos Deputados<sup>86</sup> e pelo Senado Federal<sup>87</sup>, com deliberação por maioria simples, nos termos do art. 47 da Constituição.

Nos termos do Regimento Interno, um dos meios pelo qual a Câmara dos Deputados exerce a sua função legislativa é por via de decreto legislativo, que se destina a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República<sup>88</sup>. A propositura dos projetos de decreto legislativo que vise sustar ato regulamentar pode ser realizada por qualquer Deputado ou Comissão<sup>89</sup>. Especificamente quanto à nossa matéria de pesquisa cumpre destacar o seguinte dispositivo:

Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe: (...) XII - propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo;

Na mesma esteira, o Regimento Interno do Senado Federal reafirma que o projeto de decreto legislativo se refere a matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, sendo apresentados em Plenário e submetido a manifestação das comissões competentes para estudo da matéria<sup>90</sup>. Igualmente, a iniciativa dos projetos de decreto legislativo com a finalidade de sustar ato regulamentar é facultada a qualquer Senador ou Comissão, com especial destaque:

Regimento Interno do Senado Federal. Art. 90. Às comissões compete: (...) VII - propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (Const., art. 49, V);

A instrução dos projetos de decreto legislativo, em ambas as casas, segue disciplina idêntica à tramitação do projeto de lei, sendo possível a realização de audiências públicas, a requisição de informações e a realização de debates nas comissões, que serão definidas de acordo com a pertinência temática com a matéria regulamentar objeto da proposição<sup>91</sup>. Embora seja possível e tenhamos identificado a submissão das proposições a diversas comissões, em

---

<sup>86</sup> De acordo com art. 151, inciso III do Regimento Interno da Câmara, os projetos de decreto legislativo que tratam da sustação de atos regulamentares terão, em regra, tramitação ordinária pois não se enquadram automaticamente nas hipóteses de urgência (inciso I) e de prioridade (inciso II). Entretanto, poderão ter a urgência requerida e aprovada em conformidade com art. 153 c/c alínea O, inciso I do art. 151 desse mesmo Regimento.

<sup>87</sup> Nos termos do Regimento Interno do Senado, os projetos de decreto legislativo que propõe a sustação de atos regulamentares são sujeitos a deliberação do Plenário (art. 252, inciso IV), após a manifestação das comissões competentes para estudo da matéria (art. 253), sendo possível pedido de urgência (art. 336 a 351).

<sup>88</sup> Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 108 c/c art. 109, inciso II.

<sup>89</sup> Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 109, §2º c/c art. 24, inciso XII.

<sup>90</sup> Regimento Interno do Senado Federal, art. 213, inciso II c/c art. 235, inciso III, alínea a, item 3, c/c art. 253.

<sup>91</sup> A competência das Comissões da Câmara dos Deputados está delineada nos artigos 32 a 34 do seu Regimento Interno. No Senado, a definição das matérias afetas a cada Comissão é objeto dos artigos 99 a 105 do respectivo Regimento Interno.

razão do tema de pesquisa, é pertinente destacar a importância da apreciação das Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania<sup>92</sup>, que apreciarão os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da proposição, preservando o Parlamento, mediante controle preventivo de constitucionalidade, a opinar sobre a aderência da proposição ao ordenamento jurídico.

Por fim, aprovado o projeto de decreto legislativo na casa iniciadora, segue para a casa revisora para que, alcançada a aprovação em ambas, possa ser promulgado pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional.

### **3.2. Análise dos dados coletados**

A análise sobre a atuação do Congresso Nacional no exercício da competência fiscalizadora da função regulamentar do Poder Executivo partiu do levantamento, conforme já dissemos, de todos os projetos de decreto legislativo apresentados desde a promulgação da Constituição de 1988 até o encerramento das atividades legislativas no primeiro semestre de 2018. A busca foi realizada nos sistemas de pesquisa avançada da Câmara dos Deputados<sup>93</sup> e do Senado Federal<sup>94</sup>. Identificamos a amostra total de 1.359 projetos de decreto legislativo, sendo 1.148 propostas iniciadas na Câmara dos Deputados e 211 proposições apresentadas no Senado.

Passaremos, então, a análise dos dados coletados na pesquisa empírica, iniciando pela percepção geral das proposições das duas Casas Legislativas para, após, pormenorizar alguns aspectos identificados como mais relevantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, individualmente. Por oportuno, registra-se que, para cada conjunto de dados abordado, foi elaborada uma planilha específica, anexa ao presente trabalho. Por sua vez, dada a impossibilidade de impressão em meio físico, a planilha com a amostra completa em arquivo digital poderá ser consultada na oportunidade da disponibilização desta pesquisa na Biblioteca Digital do Senado Federal.

O volume de proposições apresentadas pelos Parlamentares vem crescendo gradativamente ao longo dos anos. Em 1988 foram apenas 9 projetos apresentados, já em 2017

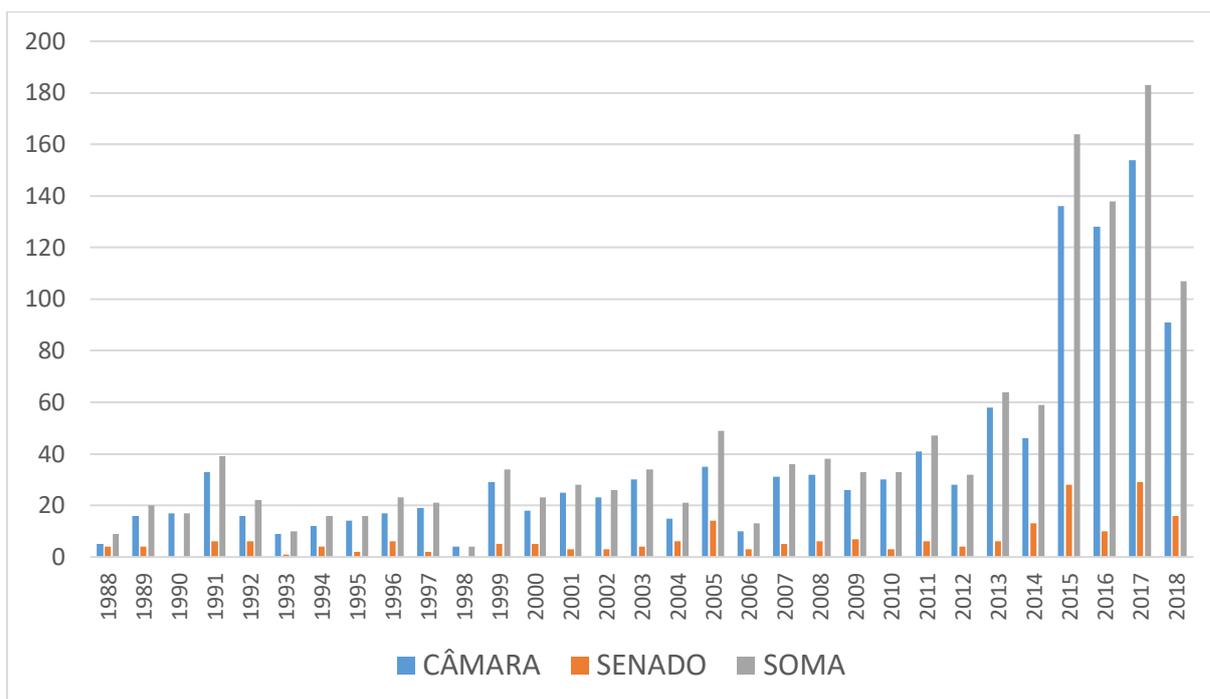
---

<sup>92</sup> Inciso IV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal.

<sup>93</sup> Critérios de pesquisa: tipo da proposição (PDC); assunto – qualquer uma destas palavras (susta, sustar, sustação); resultados (1.163 proposições); após análise individualizada e manual, verificamos 15 proposições se referiam a matéria estranha ao objetivo de pesquisa, razão pela qual foram excluídas da amostra, restando 1.148 projetos para análise.

<sup>94</sup> Critérios de pesquisa: natureza (Sustação de ato do Poder Executivo); resultados (205 proposições); após análise individualizada e cruzamento manual com os dados da Câmara dos Deputados, verificamos a ausência de 06 proposições que não constavam da relação, as quais adicionamos à amostra, totalizando 211 projetos para análise.

registrou-se o maior volume num único ano com 183 proposições. Esse crescimento é tão exponencial que, nos primeiros 10 anos após a Constituinte, foram protocolados 197 projetos (14,49% do total), nos 10 anos seguintes foram propostos mais 302 projetos (22,22% do total) e nos últimos 10 anos mais 860 proposições (63,28% do total). E mais, apenas nessa 55ª Legislatura (2015-2019) se registra a propositura de 592 projetos de decreto legislativo, ou seja, em apenas 3 anos e meio se concentra quase a metade de toda a amostra relativa a 30 anos de regime constitucional<sup>95</sup>. O gráfico abaixo permite visualizar essa evolução:



Um segundo aspecto diz respeito às espécies de atos regulamentares mais controversos, isto é, aqueles que mais foram alvo de projeto de decreto legislativo. Em quase 36% das proposições (488 ao todo) os regulamentos a ser sustados foram estabelecidos por Decreto. As Resoluções respondem por 25% (342 projetos) e as Portarias por 22% (302 proposições). Todas as outras espécies de atos regulamentares somam 227 projetos, que significa 16,7% do total<sup>96</sup>.

Outrossim, é interessante perceber que 521 proposições (38,34%) se insurgem contra atos regulamentares primários, portanto expedidos pelo próprio Presidente da República. Logo, 838 projetos (61,66%) se referem a propostas de sustação de atos normativos secundários, exarados por outras autoridades<sup>97</sup>. Por outro lado, 21 projetos se referem a atos estranhos ao Poder Executivo, pretendem a sustação de atos do Tribunal de Contas da União e

<sup>95</sup> Apenso I, proposições por ano.

<sup>96</sup> Apenso II, atos regulamentares mais atacados.

<sup>97</sup> Apenso III, atos do Presidente da República.

do Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal), o que é inviável em conformidade com parte significativa da doutrina especializada e com os precedentes judiciais, conforme abordamos nos itens 2.3 e 2.4 deste trabalho<sup>98</sup>.

Feitos esses destaques iniciais, passaremos à análise individual da amostra de cada Casa, registrando, desde logo, que foi possível um maior nível de detalhamento dos dados do Senado<sup>99</sup>.

### 3.2.1. Câmara dos Deputados

Conforme vimos, foram apresentados 1.148 projetos de decreto legislativo na Câmara dos Deputados com o objetivo de sustar atos regulamentares, dos quais 475 estão arquivados, 596 estão tramitando, 22 foram devolvidos ao autor, 40 foram retirados pelo proponente, restando aprovadas 15 proposições (1,31%) pela Câmara dos Deputados.<sup>100</sup>

O desdobramento da análise desses 596 projetos em tramitação aponta para que a maioria deles se encontram na seguinte fase: 135 aguardando designação de relator; 115 aguardando a emissão de parecer; e 99 prontos para pauta. O tempo médio de tramitação dessas proposições na Câmara dos Deputados está em 1.500 dias, ou seja, superior a 4 anos.

Outrossim, é interessante notar que as 22 proposições devolvidas ao autor do projeto foram fundamentadas no artigo 137, §1º, inciso II, alínea "b", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que autoriza a devolução pelo Presidente da Casa de projetos que versem sobre matéria evidentemente inconstitucional. Nesses casos, a devolução se fundamenta na contrariedade ao disposto no inciso V, do art. 49, da Constituição. Da análise dos documentos disponíveis, é possível se cogitar a razão de algumas dessas devoluções, à exemplo das 6 proposições que tratavam da sustação de atos do Poder Judiciário<sup>101</sup>. Somam-se outros 3 projetos que também receberam decisão pela devolução pelos mesmos fundamentos, contra a qual foram interpostos recursos ainda pendentes de deliberação<sup>102</sup>. Entretanto, outras 6 proposições que atacavam, igualmente, atos do Poder Judiciário tiveram a tramitação regular<sup>103</sup>, das quais 3 tiveram parecer pela inconstitucionalidade e 1 teve parecer pela constitucionalidade.

---

<sup>98</sup> Apenso IV, atos estranhos ao Poder Executivo.

<sup>99</sup> Uma vez que o volume de proposições é significativamente menor quando comparado com a Câmara dos Deputados, realizamos levantamento manual e individualizado de informações para um dos 211 projetos do Senado.

<sup>100</sup> Apenso V, situação das proposições na Câmara.

<sup>101</sup> Projetos de Decreto Legislativo 1621, de 2002, 224, de 2011, 312, de 2011, 637, de 2012, 588, de 2017, e 974, de 2018.

<sup>102</sup> Projetos de Decreto Legislativo 325, de 2011, 565, de 2012, e 566, de 2012.

<sup>103</sup> Projetos de Decreto Legislativo 853, de 2008, 1668, de 2009, 871, de 2013, 1121, de 2013, 317, de 2016, e 639, de 2017.

Diante da sucinta fundamentação e das dissonâncias identificadas, parece-nos que não existe um padrão interpretativo para a decisão de devolução do projeto ao autor nos moldes acima expostos.

Finalmente, identificamos 10 proposições com o fito de sustar atos normativos legislativos (Lei e Medida Provisória)<sup>104</sup>. Corretamente, nenhum desses projetos prosperou, visto que o decreto legislativo não é instrumento hábil para modificar e/ou sustar outros tipos de normas que não os atos regulamentares.

### 3.2.2. Senado Federal

Ao Senado Federal foram apresentados 211 projetos de decreto legislativo visando sustar atos regulamentares, sendo que 94 projetos (quase 45%) se encontram arquivados, 87 continuam tramitando, 7 foram retirados pelo autor e 23 foram aprovados (10,9%) pelo Senado Federal. Dentre os 87 projetos que permanecem em tramitação, 58 proposições aguardam designação de relator e 13 estão com relator, aguardando a emissão de parecer<sup>105</sup>.

No que tange ao tempo médio de tramitação, é possível uma análise mais aprofundada da atuação do Senado Federal, a partir de três enfoques: em média, os projetos levaram 905 dias de instrução para chegar ao *status* em que se encontram; permanecem nessa última movimentação há 566 dias; e tramitam por um tempo médio total de 1.139 dias. Ademais, ainda sob a ótica do tempo de tramitação, foi aprovado regime de urgência para 17 projetos, resultando na redução do tempo médio de curso dessas proposições para 290 dias. Nada obstante, considerando a soma das duas Casas, calcula-se que a tramitação de projetos de decreto legislativo ocupam, em média, mais de 7 anos, o que pode gerar a impressão de lentidão do parlamento, notadamente se considerarmos que se trata potencialmente da necessidade prioritária de sustar atos regulamentares incompatíveis com ordenamento jurídico.

Foi possível, ainda, identificar o alcance das proposições: 147 delas (quase 70%) buscavam a sustação total dos regulamentos impugnados; 64 propostas incidiam sobre parte do regulamento, ou seja, atacavam dispositivos específicos. Diante da variedade de temas, não é possível apontar uma temática ou conjunto de assuntos prevalecte, mas, no que tange à tramitação, é correto afirmar que todas as proposições foram encaminhadas à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Em algumas proposições, decidiu-se, também, pela oitiva de outras comissões temáticas (CDH, CCT, CAE, CAS, CI, CMA e CRE).

---

<sup>104</sup> Projetos de Decreto Legislativo 85, de 1989, 374, de 1997, 480, de 1997, 237, de 1999, 411, de 2000, 439, de 2000, 469, de 2000, 1189, de 2001, 320, de 2016, e 331, de 2016.

<sup>105</sup> Apenso VI, situação das proposições no Senado.

Identificamos 63 projetos para os quais foram apresentados pareceres, sendo 35 posicionamentos favoráveis, 1 opinando pelo sobrestamento da matéria para aguardar decisão do Supremo Tribunal Federal; 15 pela prejudicialidade e 14 contrários. Foi possível aferir que a prejudicialidade guarda correlação com medida revisional do ato regulamentar impugnado, o que sinaliza o potencial diálogo institucional em decorrência da atuação parlamentar.

Finalmente, é relevante detalhar, de forma breve, a fundamentação dos 14 pareceres contrários às proposições: 9 pareceres fundamentaram a rejeição na adequação do regulamento ao ordenamento jurídico; 2 pareceres são pelo arquivo por perda de objeto, embora tecnicamente fosse mais adequado terem opinado pela prejudicialidade, visto que um deles se fundamenta na revogação superveniente do Decreto que se pretendia sustar e o outro em decisão do Supremo Tribunal Federal que concluiu pela inconstitucionalidade do regulamento; 2 pareceres apontaram inconstitucionalidade da proposição, mas sem explicitar os argumentados que fundamentam tal conclusão; e, por último, 1 parecer contrário por injuridicidade da matéria, o que não foi acolhido e resultou na aprovação do Projeto de Decreto Legislativo 1, de 1989, que será abordado no próximo tópico.

### **3.3. Análise da deliberação**

Na linha do que já abordamos, o exercício da competência fiscalizadora dos atos regulamentares pelo Congresso Nacional concretizou a promulgação de 09 Decretos Legislativos que sustaram os efeitos de atos regulamentares, os quais analisaremos nos sub tópicos seguintes. Desde logo é de se ressaltar que os argumentos e fundamentos que pautaram as deliberações não são adequadamente documentados. Contudo, as informações ora apresentadas permitem uma visão sobre os casos em que o Parlamento decidiu pela sustação de regulamento. É pertinente registrar, ainda, que em todos os casos os projetos foram submetidos a regime de urgência, o que leva a crer que seja praticamente impossível a concretização desta competência fiscalizadora sob o procedimento legislativo ordinário.

#### *3.3.1. Decreto Legislativo nº 03, de 1989*

O primeiro caso de sustação de ato regulamentar pelo Parlamento foi promulgado em 05 de abril de 1989, afastando os efeitos do art. 1º e seus incisos I, II e III, do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989, que dissolvia a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), a Empresa Brasileira de transportes urbanos (EBTU) e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT).

O trâmite legislativo se iniciou no Senado Federal, com Projeto de Decreto Legislativo nº 1, de 1989, de autoria do Senador Maurício Corrêa, que foi submetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Curiosamente, foi proferido parecer oral pelo Senador Wilson Martin, opinando pela injuridicidade. Entretanto, o colegiado entendeu de modo diverso, aprovando relatório favorável à proposição, o que foi acolhido posteriormente pelo Plenário.

Por seu turno, na Câmara dos Deputados a proposição se tornou o Projeto de Decreto Legislativo nº 37, de 1989, despachado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Aprovado requerimento de urgência, retornou ao Plenário, sendo designado o Deputado Michel Temer para proferir parecer, que opinou pela aprovação, resultando na aprovação do projeto sem modificações.

Por se tratar de 1989, infelizmente os documentos e fundamentos que embasaram a deliberação nas duas Casas não estão disponíveis nos sistemas informatizados, de sorte que foi possível extrair apenas essas informações da tramitação.<sup>106</sup>

### *3.3.2. Decreto Legislativo nº 03, de 1992*

Esse segundo Decreto Legislativo teve seu processo iniciado na Câmara dos Deputados, por intermédio do Projeto de Decreto Legislativo nº 153, de 1992, apresentado pelo Deputado Miro Teixeira, para sustar o Decreto 430, de 20 de janeiro de 1992, que regulamenta o artigo quarto da Lei 8197, de 27 de junho de 1991. Tal regulamento dispunha que os pagamentos devidos pela fazenda pública federal, estadual ou municipal e pelas autarquias e fundações públicas deveriam observar a ordem cronológica da apresentação dos precatórios judiciais e a conta do respectivo crédito. Com a aprovação de requerimento de urgência, foram designados os Deputados Eduardo Jorge e Lazaro Barbosa para proferir parecer em substituição às comissões. O primeiro opinou pela aprovação e o segundo concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Aprovado pela Câmara dos Deputados, tornou-se o Projeto de Decreto Legislativo nº 23, de 1992, que também tramitou em regime de urgência. Nos termos do parecer oral proferido pelo Senador Nelson Carneiro, a proposição foi aprovada em Plenário sem modificações.

A despeito da indisponibilidade dos documentos e fundamentos que embasaram as deliberações nos sistemas informatizados, merece nota um ponto peculiar desde decreto

---

<sup>106</sup> Em razão da abrangência, dos prazos e da capacidade de análise para a presente pesquisa, não foi possível requisitar a disponibilização de acesso aos arquivos físicos. Registra-se, por oportuno, tal possibilidade.

legislativo: o art. 1º concretiza a sustação do ato regulamentar desde a sua publicação, portanto em linha contrária ao posicionamento majoritário, de que os efeitos destes atos seriam *ex nunc*.

### 3.3.3. Decreto Legislativo nº 106, de 1995

Primeiro caso envolvendo ato executivo secundário, este decreto legislativo susta a execução do contrato firmado entre a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS) e a Assistência ao Menor Enfermo (AME), por encontrar-se eivado de irregularidade, contrariando os ditames das Leis nºs 6.019, de 1974, e 7.102, de 1983, bem como do Decreto-lei nº 2.300, de 1986.

A proposição (Projeto de Decreto Legislativo nº 72, de 1994) foi apresentada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado com fundamento na Decisão nº 554/1994-Plenário, adotada pelo Tribunal de Contas da União, em conformidade com o art. 71 da Constituição. A matéria de fato envolve o cumprimento da Decisão 90/1993-Plenário/TCU<sup>107</sup>, que julgou irregulares os atos administrativos praticados pela FUFMS a AME relacionados a contratação de serviços advocatícios e locação de mão-de-obra, sem procedimentos seletivos, para ocupar cargos existentes na estrutura do Plano de Carreira da Universidade.

Cumpridas as providências a cargo da Corte de Contas, o Tribunal Pleno decidiu, com fundamento no §2º do art. 45 da Lei nº 8.443/92, comunicar ao Congresso Nacional, com vistas à adoção do ato de sustação e solicitação das providências cabíveis ao Poder Executivo, uma vez que, apesar da atuação do Tribunal determinando à FUFMS e AME, ainda não foram tomadas providências para o saneamento da impropriedade.

Apresentado parecer oral favorável pelo Senador Josaphat Marinho, a proposição foi aprovada e encaminhada à Câmara dos Deputados, onde se tornou o Projeto de Decreto Legislativo 444, de 1994. Despachado às comissões, foi apreciado pela Comissão de Seguridade Social e Família, com aprovação de parecer favorável da Deputada Rita Camata, pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto, que aprovou parecer favorável do Deputado Álvaro Valle, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com aprovação unanime do parecer da Deputada Alcione Athayde opinando pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição e, finalmente, aprovação pelo Plenário.

A rigor, o trâmite e os instrumentos adotados são os mesmos empregados para o exercício da competência prevista no inciso V do art. 49, embora o correto enquadramento para

---

107

Disponível

em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A554%2520ANOACORDAO%253A1994/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3/false>>.

o caso seria o art. 71, §1º da Constituição. Contudo, embora não tenhamos identificado tal distinção em razão da indisponibilidade dos documentos e fundamentos que embasaram as deliberações nos sistemas informatizados, concluímos que esse decreto legislativo não é exemplo da atividade de fiscalização da função regulamentar do Poder Executivo por duas razões: (a) trata-se de sustação de ato administrativo firmado por ente do Poder Executivo, que não se enquadra como ato regulamentar; (b) concretiza o exercício da sustação prevista no §2º do art. 45 da Lei nº 8.443/92, que reserva ao Congresso Nacional a competência para sustar ato ou contrato eivado de ilegalidade apontada pelo Tribunal de Contas da União.

#### *3.3.4. Decretos Legislativos nº 01, de 2001-CN e nº 375, de 2001*

Preliminarmente, é importante registrar alguns pontos curiosos acerca destes decretos legislativos. A pesquisa inicialmente realizada nas bases de dados não localizou o Decreto Legislativo nº 01, de 2001-CN<sup>108</sup>. Só foi possível encontra-lo após analisar o Decreto Legislativo nº 375, de 2001, pois este segundo ato normativo revoga aquele primeiro. Essa dificuldade na pesquisa decorre do seguinte fato: O Decreto Legislativo nº 01, de 2001-CN, foi o único ato que conseguimos encontrar que tramitou e foi aprovado pelo Congresso Nacional, isto é, resultou do Projeto de Decreto Legislativo (CN) nº 01, de 2001<sup>109</sup>, e foi apreciado em sessão conjunta das duas Casas Legislativas.

Deste modo, o Decreto Legislativo nº 01, de 2001-CN, teve tramitação em tempo recorde: o projeto foi apresentado pelo Deputado Aloizio Mercadante e outros parlamentares no dia 07 de fevereiro, na mesma data foi lido e aprovado requerimento de urgência para a matéria e no dia 13 de fevereiro de 2001, portanto 6 dias depois, foi promulgado, sustando a tramitação congressual dos acordos bilaterais celebrados entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá.<sup>110</sup>

Pouco tempo depois, no dia 21 de março, o novamente Deputado Aloizio Mercadante apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 849, de 2001, agora perante a Câmara dos Deputados, visando a revogação da sustação da tramitação congressual dos acordos bilaterais firmados com o Canadá, ou seja, a revogação do Decreto Legislativo nº 01, de 2001-CN. Esta proposição também teve requerimento para tramitação em regime de urgência

---

<sup>108</sup>

Disponível

em:

<<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=540451&tipoDocumento=DLN&tipoTexto=PU B>>.

<sup>109</sup> Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/matéria/46456>>.

<sup>110</sup> Embora tenhamos identificado na pesquisa outras proposições visando a sustação congressual de acordos e tratados internacionais, trata-se, no mínimo, de atuação anômala do Parlamento, visto que bastaria não apreciar a proposição relacionada à avença internacional.

aprovado, de modo que foi rapidamente apresentado parecer pelo Deputado Antonio Carlos Pannunzio, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que opinou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, obtendo aprovação do Plenário.

No Senado Federal, o Projeto de Decreto Legislativo nº 58, de 2001, foi despachado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde recebeu parecer favorável, com a Emenda nº 1-CRE, da lavra do Senador Roberto Saturnino, restando aprovado em Plenário.

Felizmente, foi possível consultar este último parecer nos sistemas informatizados do Senado Federal, o que permite compreender mais detalhes sobre o presente caso. De acordo com Senador Roberto Saturnino, *“a iniciativa configurou uma reação, por parte do Poder Legislativo, à decisão do Governo canadense de impedir a entrada de carne brasileira em seu mercado, sob a alegação de que haveria no rebanho brasileiro a doença conhecida como a ‘doença da vaca louca’”*. Ademais, o parecer enfrenta dúvidas apresentadas por Parlamentares quanto à adequação do procedimento legislativo adotado, uma vez que o ato originário foi apreciado pelo Congresso Nacional. Contudo, preponderou o entendimento de que *“o Decreto Legislativo nº 1, de 2001–CN padeceu de vício em sua tramitação, já que deveria ter sido submetido ao exame de cada uma das Casas separadamente, à luz do art. 65 da Constituição Federal”*.

Assim, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 375, de 2001, devolvendo a normalidade à tramitação dos acordos bilaterais entre Brasil e Canadá. Parece-nos, por fim, que o presente caso se enquadra dentre as potenciais hipóteses de estudo sobre a influência de grupos de interesse na atuação do Poder Legislativo<sup>111</sup>.

### 3.3.5. Decreto Legislativo nº 207, de 2002

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1, de 1997, apresentado ao Senado Federal por Comissão Especial, tinha por objetivo sustar os efeitos de aprovação, pelo Presidente da República, da Nota CONJUR/MINFRA 0024, de 1992, através da Exposição de Motivos 0019, de 1992, do Ministro de Estado da Infraestrutura, acerca da titularidade de direitos sobre a área do Garimpo de Serra Pelada.

Sob apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a matéria mereceu aprovação, nos termos do parecer do relator, Senador Jader Barbalho que apresentou emenda substitutiva. Após acolhimento de requerimento de urgência, o Plenário da Casa aprovou a matéria.

---

<sup>111</sup> Para detalhes sobre a atuação do empresariado, enquanto grupo de interesse, sobre a política comercial brasileira, sugere-se LIMA, 2011.

Já na Câmara dos Deputados, autuado o Projeto de Decreto Legislativo nº 84, de 1999, foram apresentadas diversas emendas. Na Comissão de Minas e Energia recebeu parecer favorável do Deputado Nicias Ribeiro. Por seu turno, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania acolheu parecer do Deputado Nelson Otoch pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação da proposição. Em ambas as comissões o foi mantido o texto originário do Senado. Após requerimento de urgência, foi apresentado parecer às emendas de Plenário pelo Deputado Nelson Otoch, apontando a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da Emenda de Plenário 1, da Emenda de Plenário 2, e da Emenda de Plenário 3, motivo pelo qual a matéria retornou à apreciação do Senado Federal. Entretanto, tais emendas tinham por finalidade: instituir comissão executiva, assegurar direito de exploração do garimpo e atribuir ao Congresso Nacional a competência para estabelecer medidas complementares ao quanto disposto no decreto legislativo.

Apresentados diversos requerimentos (inclusão na ordem do dia, urgência, extinção de urgência, urgência rejeitada, vistas, nova urgência), foi proferido no Plenário, em substituição à CCJ, o parecer do Senador Bello Parga, rejeitando, em globo, as emendas da Câmara, visto que *“flagrantemente inconstitucionais, porquanto, além de contemplarem matéria típica de lei formal, pretendem inserir no texto do decreto legislativo proposto medidas inteiramente estranhas ao seu já comentado e exclusivo objetivo de manter preservada a competência legislativa do Congresso Nacional”*.

Perfeitamente alinhado ao melhor entendimento sobre o alcance dos decretos legislativos exarados no exercício da competência fiscalizadora da função normativa do Poder Executivo, o Plenário do Senado acolheu o parecer promulgando o ato normativo com a única finalidade de sustar os efeitos do ato impugnado.

### 3.3.6. Decreto Legislativo nº 424, de 2013

O Senador Eduardo Lopes apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 85, de 2013, com a finalidade de sustar os efeitos da resolução administrativa nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que redefine o número de Deputados Federais, Estaduais e Distritais. Com efeito, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) deferiu, por maioria, em sessão administrativa, pedido da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, para a redefinição do número de deputados federais por Unidade da Federação e, como consequência, a adequação da composição das Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital.

A temática envolveu grande polêmica quanto à possibilidade e pertinência jurídica da decisão do TSE, a invasão da competência reservada pela Constituição ao Congresso Nacional para definir, por Lei Complementar, alterações nessa composição, o cabimento de decreto legislativo para sustar ato regulamentar exorbitante do Poder Judiciário.

Apresentados e aprovados requerimentos de urgência e de retirada da urgência para matéria. Sob a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, foi apresentado parecer com voto contrário pelo Senador Pedro Taques. Bem fundamentado, o parecer opinava pela impossibilidade de interpretação ampliativa da norma constitucional para anular decisões, judiciais ou administrativas, do Poder Judiciário. Ademais, pontuava a possibilidade constitucional de contraposição à decisão do TSE por meio do caminho recursal junto ao Poder Judiciário, apontando, inclusive a propositura, perante o Supremo Tribunal Federal, de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 4947, 4963 e 4965). Por fim, pontuava mora legislativa do Parlamento quanto a esse tema, que perdura até a presente data, pois desde 1993 foram realizados recenseamentos gerais sem que o legislador complementar atentasse para o seu poder-dever de fixar as bancadas na Câmara dos Deputados de forma consentânea à nova realidade demográfica do Brasil.

Apresentado voto em separado do Senador Wellington Dias, a Comissão rejeita o relatório do Senador Pedro Taques e aprova o parecer favorável. Após requerimentos (urgência e oitiva de comissão), pela primeira vez longos debates, emenda e deliberação nominal em Plenário, foi aprovado o projeto, ressalvada a emenda (sim – 34; não – 28; abstenção – 2) e, por fim, aprovada a Emenda nº 1–Plen, de parecer favorável. Os fundamentos favoráveis, bem elaborados pelo Senador Wellington Dias, aduziam que a resolução administrativa: (a) traduzia medida de graves efeitos em razão do impacto na composição do Poder Legislativo; (b) feria a norma constitucional reservou claramente tal matéria a lei complementar; (c) fere a separação dos poderes; (d) fere a disposição do ADCT que assegura a irredutibilidade da representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados; (e) ofende o princípio da legalidade; (f) ofende o princípio da soberania popular; (g) ofende o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório; e (h) desafia a preservação de competência legislativa do Congresso Nacional em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1361, de 2013, também foi objeto de grandes debates e inúmeros requerimentos, de sorte que, ao final, restou proferido sucinto parecer em Plenário pelo Deputado Leonardo Picciani, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação, o que mereceu acolhida pela Casa (sim: 230; não: 60; abstenções: 8).

Deste modo, o Decreto Legislativo nº 424, de 2013, sustou os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral. Nada obstante, consoante abordamos no item 2.4, concretizou-se a primeira ação de controle abstrato de constitucionalidade contra decreto legislativo (ADC 33), resultando na declaração de inconstitucionalidade em razão ausência de previsão constitucional para sustação de atos emanados do Poder Judiciário.

### *3.3.7. Decreto Legislativo nº 273, de 2014*

Apresentado pelo Deputado Beto Albuquerque, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1123, de 2013, pretendia sustar a Resolução nº 52/2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que regulamentava substâncias de uso proibido (anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais, isômeros e intermediários), bem assim fixava medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais, isômeros e intermediários.

Com requerimento de urgência aprovado, o Deputado Felipe Bornier proferiu parecer pela Comissão de Seguridade Social e Família, que conclui pela aprovação. Por seu turno, o Deputado Jose Stédile opinou, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Ao final, a proposição restou aprovada sem adentrar ao polêmico debate sobre o alcance do decreto legislativo a atos regulamentares fundamentados, por sua natureza, em aspectos técnicos/científicos.

No âmbito do Senado, a matéria foi submetida a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, recebendo parecer favorável da Senadora Lúcia Vânia. Novamente não se aprofundou os argumentos sobre a constitucionalidade da proposição, fundamentando o voto no mérito da matéria, notadamente no fato de que a proibição destas substâncias agravou o cenário de obesidade no Brasil, ao passo que reduziu as opções terapêuticas para tratamento dos pacientes.

### *3.3.8. Decreto Legislativo nº 293, de 2015*

Iniciado na Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo nº 238, de 2015, de autoria do Deputado Silas Câmara, atacou os efeitos da Portaria Interministerial n. 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente.

Tal ato regulamentar suspendia, por até 120 dias, prorrogável por igual período, os períodos de seguro defeso, de vários atos e instruções normativas. Além disso, previa que, durante este período de suspensão, seria realizado o recadastramento dos pescadores artesanais

pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e seria feita a revisão dos períodos defeso por meio dos Comitês Permanentes de Gestão e Uso Sustentáveis de Recursos Pesqueiros. Essa matéria foi objeto de abordagem, sob a ótica do Poder Judiciário, no item 2.4, posto que teve a constitucionalidade impugnada na ADI 5447/DF.

Sob o regime de urgência, foi proferido parecer em Plenário pelo Deputado Josué Bengtson, pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, opinando pela aprovação. O Deputado Pauderney Avelino apresentou pareceres pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, concluindo pela aprovação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

No Senado, também em regime de urgência, a matéria foi pautada e deliberada em Plenário, contando apenas a informação de parecer pela aprovação da lavra do Senador Valdir Raupp, sem constar da tramitação qualquer informação e/ou arquivo com o conteúdo deste parecer. Mais uma vez, é pertinente o registro de que a ausência dos argumentos e fundamentos que embasaram a decisão pode ser prejudicial. Como vimos, o presente decreto legislativo teve medida cautelar contra seus dispositivos concedida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, após colhidas informações pelo relator da ADI 5447, tal liminar foi revogada. Não seria demais cogitar que, a disponibilidade de tais argumentos permitiria que, em rápida consulta, o Supremo Tribunal Federal tivesse acesso à *ratio decidendi* do Parlamento, de sorte que a apreciação de eventuais medidas cautelares poderia ser mais fundamentadamente embasada.

### 3.3.9. Decreto Legislativo nº 177, de 2017

Finalmente, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1442, de 2014, apresentado por diversos deputados, impugnou o art. 1º e o parágrafo único do art. 2º da Portaria nº 1.253 de 12 de novembro de 2013, do Ministério da Saúde, que altera atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde.

Ainda na legislatura anterior, o Deputado Rogério Carvalho apresentou parecer pela rejeição da proposição na Comissão de Seguridade Social e Família, argumentando que, no mérito, a matéria protegia o interesse público, bem como resguardava os recursos do SUS, não se vislumbrando excesso na função regulamentar.

Posteriormente, já na nova legislatura, foi aprovado requerimento de urgência e proferido parecer pela Deputada Gorete Pereira, pela Comissão de Seguridade Social e Família,

opinando pela aprovação, na forma da emenda substitutiva. Quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, a Deputada Mariana Carvalho apresentou sucinto parecer favorável, restando aprovada a matéria em Plenário.

Já no Senado, como Projeto de Decreto Legislativo nº 42, de 2015, foi proferido parecer com voto favorável pela Senadora Ana Amélia na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Na mesma oportunidade, aprovou-se requerimento de urgência, ao passo que, sem nenhuma modificação, a proposição foi aprovada em Plenário.

## CONCLUSÃO

Não restam dúvidas sobre importância da previsão constitucional da competência para o Congresso Nacional sustar atos regulamentares exorbitantes do Poder Executivo como elemento de fortalecimento da democracia representativa. Apesar da legitimidade democrática do Poder Executivo, apenas o controle político da função regulamentar, embora existente e relevante, é insuficiente. Diante do grande déficit democrático no curso da produção dos regulamentos, seria extremamente oportuno o exercício de implementação de mecanismos mais democráticos de debate prévio à expedição dos regulamentos. Quiçá, o Poder Executivo poderia, nesse aspecto, se inspirar no modelo de funcionamento do Poder Legislativo, notadamente no que diz respeito à transparência.

Essa é uma exigência de novos tempos, no qual a Constituição é uma norma de normas. A ideia de supremacia da Constituição determina que todo regulamento, ademais toda norma, deve se sujeitar a um rigoroso filtro constitucional, que pode e deve ser realizado por intermédio da competência do inciso V do art. 49 da Carta de 1988. É legítimo ao Parlamento exercer a atividade de controle político de constitucionalidade dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo.

E mais. Concluímos que o exercício dessas funções pelos Poderes da República respeita a moderna concepção para o princípio da separação de poderes. De igual modo, a função regulamentar atribuída ao Poder Executivo e a competência para sustar atos regulamentares exorbitantes conferida ao Poder Legislativo de nenhuma forma destoam ou ferem esse importante princípio.

Não há que se cogitar, do mesmo modo, qualquer inviabilidade do exercício da função regulamentar e da sua fiscalização congressual diante dos princípios da legalidade e da reserva legal. Ao contrário, esses princípios são importantes balizas para sinalizar eventual excesso na atuação, que deverá ser desde logo combatida.

Precisamos sempre ter claro que os regulamentos, como produto do exercício da função regulamentar, são normas complementares às disposições normativas superiores, as quais possuem mais amplo grau de generalidade e abstração, com o fito de pormenorizar esses preceitos superiores visando lhes atribuir sentido mais concreto para a sua aplicação padronizada pelo Governo.

Nessa linha, vimos que a construção dessa complexa engenharia perpassa todo nosso histórico constitucional, desde a Constituição de 1824 até os dias atuais. Em cada época,

a estrutura constitucional traduziu o ambiente social, jurídico e político, sendo certo que o processo de desenvolvimento até aqui foi incremental.

Mas foi a Constituição de 1988, a carta cidadã, que introduziu verdadeiramente essa inovadora competência fiscalizadora para o Congresso Nacional. Percebemos a dificuldade de identificar as justificativas/argumentos que levaram o Constituinte a realizar a opção pelo texto ora em vigor no inciso V do art. 49 da Constituição. Mas os registros das emendas e dos debates sinalizam para a possibilidade de que a escolha recaiu nas opções com maior número de proposições.

O estudo dos argumentos da doutrina nos permitiu sistematizar parâmetros importantíssimos para direcionar a atuação dos operadores do: (a) o regime constitucional permite o controle dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo pelo Congresso Nacional como medida excepcional; (b) o Parlamento recebe essa competência como instrumento de defesa da autoridade da constituição e da lei diante do excesso regulamentar; (c) essa competência fiscalizadora não alcança atos executivos de efeitos concretos; (d) o decreto legislativo que susta regulamento é ato jurídico primário de natureza legislativa, possui força de lei, efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes*; (e) o decreto legislativo é suscetível de controle pelo Poder Judiciário; (f) o controle da atividade regulamentar do Executivo abrange aspectos formais e materiais, sendo possível a aferição da motivação e finalidade a que se destina; (g) é possível o controle de atos regulamentares primários, expedido pelo Presidente da República, e secundários, emitidos por qualquer outra autoridade do Poder Executivo; (h) é possível a apreciação de regulamentos autônomos em face da Constituição; (i) cabe, ainda, o controle jurídico de regulamentos quanto a aspectos financeiros, inclusive com auxílio do Tribunal de Contas da União; e (j) o decreto legislativo, nesses casos, opera efeitos *ex nunc*.

De outro lado, a pesquisa e análise das principais decisões do Supremo Tribunal Federal envolvendo o exercício da competência fiscalizatória pelo Congresso Nacional sobre os atos regulamentares, permitiu a sistematização de importantes balizas: (a) o decreto legislativo expedido no exercício da competência congressual de sustar atos regulamentares tem a qualidade de ato provido de densidade normativa, portanto é norma passível de discussão em sede de controle concentrado de constitucionalidade; (b) o alcance dessa competência congressual foi limitado pela Constituição aos atos regulamentares do Poder Executivo, sendo inconstitucional a sustação de atos do Poder Judiciário; (c) os limites conferidos pela Lei são legítimo parâmetro para o exercício do poder regulamentar pelo Executivo; (d) deve ser verificada a adequação de cada dispositivo do ato regulamentar às diretrizes estabelecidas na delegação legislativa; (e) não é possível a utilização do decreto legislativo para modificar o

conteúdo da delegação confiada ao espectro do regulamento; (f) a força normativa dos decretos legislativos está submetida às exigências relacionadas ao plano da eficácia das normas, sujeitando-se, por exemplo, ao princípio da anterioridade eleitoral e tributária; e (g) é possível a aferição do desvio de finalidade e a apreciação da motivação para as escolhas adotadas pelo Poder Executivo no exercício do poder regulamentar.

A par dessas informações, passamos ao estudo da atuação efetiva do Congresso Nacional, começando pela compreensão dos fundamentos jurídicos para o uso do decreto legislativo e das normas regimentais relacionadas à sua tramitação. Concluímos que o decreto legislativo veicula matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, não se sujeitando a participação do Presidente da República na sua conformação. Percebemos que todos os parlamentares têm competência para apresentar projetos de decreto legislativo, os quais, após aprovados em ambas as casas legislativas, são promulgados pelo Presidente do Senado Federal.

Somamos, então, a exposição de pesquisa empírica sobre as proposições e deliberações do Congresso Nacional no exercício dessa competência fiscalizadora. Identificamos 1.359 projetos de decreto legislativo (211 proposições apresentadas no Senado e 1.148 propostas iniciadas na Câmara dos Deputados) que resultaram em 09 decretos legislativos que sustaram os efeitos de atos regulamentares do Poder Executivo promulgados desde a promulgação da Constituição de 1988 até o encerramento das atividades legislativas no primeiro semestre de 2018.

Constatamos um expressivo crescimento do volume de projetos nos últimos anos, o que pode sinalizar uma conscientização dos parlamentares quanto à importância dessa competência. Percebemos que os atos regulamentares mais questionados são os decretos presidenciais, logo o maior volume de impugnações se concentra em atos do Chefe de Governo, denominados de atos regulamentares primários.

Os dados permitem concluir que há alto grau de similaridade na compreensão desse instituto na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Proporcionalmente à quantidade de parlamentares e diante do volume de atos regulamentares existentes no Brasil, é correto concluir que o volume de projetos de decreto legislativo não é elevado.

Outrossim, parece-nos que os Deputados Federais são mais ousados e apresentam proposições para situações para as quais o entendimento atual é de impossibilidade, a exemplo da sustação de atos administrativos, de atos legislativos, de atos e até decisões do Poder Judiciário, o que se traduz em devolução de projetos ao autor. Nada obstante, identificamos que não existe um claro padrão na análise dessas proposições, visto que outras propostas similares tiveram tramitação e chegaram a ser objeto de deliberação pela Câmara dos Deputados.

A pesquisa empírica aponta, ainda, que temos um longo caminho a percorrer no que diz respeito a transparência e acessibilidade dos dados. Os sistemas de busca disponibilizados nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são complexos, apresentam respostas incompletas e dificultam a extração de dados.

Por fim, a análise da deliberação faz crer que, a despeito do reduzido número de sustações concretizadas, a atuação do Congresso Nacional é respeitada pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário. Apenas um dos decretos legislativos editados foi tido por inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ao passo que outros oito produziram plenos efeitos.

É possível concluir também que, em todos os casos em que se promulgou decreto legislativo, a tramitação da proposição se sujeitou a regime de urgência, o que sinaliza a necessidade de revisão do fluxo do processo legislativo.

A efetividade da atuação do parlamento dificilmente poderia ser aferida por dados quantitativos. Com a pesquisa, percebemos que a mera possibilidade da sustação de ato regulamentar duvidoso provocou a sua revisão pela autoridade competente, em razão de se tratar de instrumento de pressão política com potencial catalizador de diálogo institucional.

Por todo o exposto, cabe agora revisitar a pergunta-problema que instigou esta pesquisa: como tem sido a atuação do Congresso Nacional no controle repressivo de constitucionalidade dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo? Podemos afirmar que a atuação do Congresso Nacional tem evoluído ao longo desses 30 anos sob a égide da Constituição de 1988. A análise empírica do comportamento do Parlamento afasta qualquer cogitação de eventual omissão ou conformismo, bem como demonstra que os instrumentos internos de contenção têm evitado um excesso de atuação (ativismo legislativo). Encontramos excelentes exemplos de adequado funcionamento do instituto ao passo que, nos de atuação equivocada, as ferramentas de contenção corrigiram os rumos.

Concluo essa pesquisa com a convicção de que muito há para evoluir, mas que o caminho percorrido pelo Legislativo brasileiro foi longo e frutífero, o que nos permite otimismo quanto ao potencial de crescimento do desempenho do Poder Legislativo no controle de constitucionalidade dos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo, o que certamente somará para a ressignificação do Parlamento como guardião da Constituição.

## BIBLIOGRAFIA

\_\_\_\_\_. Magna Carta (1215). **Magna Charta Libertatum** (Magna Carta do Rei João Sem Terra). In COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1999. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/magna-carta-1215-magna-charta-libertatum.html>. Acesso em: jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. In *Textos Básicos sobre Derechos Humanos*. Madrid. Universidad Complutense, 1973, traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva. APUD. FERREIRA Filho, Manoel G. et. alli. *Liberdades Públicas* São Paulo, Ed. Saraiva, 1978. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: jul. 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O poder normativo das agências reguladoras independentes e o estado democrático de direito**. *Revista de informação legislativa*, v. 37, n. 148, p. 275-299, out./dez. 2000. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/646>>. Acesso em: jun. 2018.

ARISTÓTELES. **Política: texto integral**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. Introdução. v. I. 3ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, nº 1, 2012, p.23-32. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>>. Acesso em: mai. 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: IBDC, 1999.

BRASIL. **Anais da Assembleia Constituinte**. Senado Federal: Brasília. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp). Acesso em jul. 2018.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil: outorgada em 25 de março de 1824**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: outorgada em 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil: outorgada em 24 de janeiro de 1967**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970**. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/>. Acesso em: ago. 2018.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução n. 17, de 1989**. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: ago. 2018.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 1, de 2001**. Congresso Nacional, Brasília, 07 fev. 2001.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 3, de 1989**. Senado Federal, Brasília, 05 abr. 1989.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 3, de 1992**. Senado Federal, Brasília, 26 mar. 1992.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 106, de 1995**. Senado Federal, Brasília, 31 ago. 1995.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 375, de 2001**. Senado Federal, Brasília, 27 set. 2001.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 207, de 2002**. Senado Federal, Brasília, 10 set. 2002.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 424, de 2013**. Senado Federal, Brasília, 04 dez. 2013.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 273, de 2014**. Senado Federal, Brasília, 04 set. 2014.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 293, de 2015**. Senado Federal, Brasília, 10 dez. 2015.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 177, de 2017**. Senado Federal, Brasília, 06 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 33 Distrito Federal, Tribunal Pleno**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 18 jun. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1553-2 Distrito Federal, Tribunal Pleno**. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 13 mai. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 748-4 Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno**. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 01 ago. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 748-4 Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno**. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 01 jul. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1553-2 Distrito Federal, Tribunal Pleno**. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 06 mar. 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5447 Distrito Federal, Decisão Monocrática do Presidente Ministro Ricardo Lewandowski**. Relator Ministro Roberto Barroso. Brasília, 07 jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5447 Distrito Federal, Decisão Monocrática do Relator Ministro Roberto Barroso**. Brasília, 11 mar. 2016.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 748-4 Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno**. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 15 fev. 1996.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 9. reimp. Coimbra: Almedina, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.
- FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014.
- FRANCISCO, José Carlos. **Função regulamentar e regulamentos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- GASPARINI, Diógenes. **Poder regulamentar**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na "regulação independente?"** Revista de Direito Público da Economia, v. 1, n. 2, p. 273-301, abr./jun. 2003.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17ª ed. atual. Malheiros: 1992.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.
- LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. **Grupos de interesse e Legislativo: a atuação do empresariado na política comercial brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil**. Tomo I. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936-1937. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/ObrasSelecionadas/10350/pdf/10350.pdf>. Acesso em: ago. 2018.
- MONTESQUIEU. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**. Tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 8. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MORAIS JUNIOR, João Nunes. **Estado constitucional de direito: breves considerações sobre o estado de direito**. Revista de Direito Público, Londrina, v. 2, n. 3, p. 119-136, set./dez. 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Representação, crise e mal-estar institucional**. Soc. Estado, v. 29, n. 1, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922014000100006>>. Acesso em: abr. 2018.
- PORTO, Walter Costa (Org.). **Coleção Constituições brasileiras**. v. 1 a 7. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

PULIDO, Carlos Libardo Bernal; FREITAS, Graça Maria Borges de. **Direitos fundamentais, juristocracia constitucional e hiperpresidencialismo na América Latina**. Revista Jurídica da Presidência, v. 17, n. 111, p. 13-36, fev./mai. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2015v17e111-1105>>. Acesso em: fev. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: promulgada em 03 de outubro de 1989**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=liPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: ago.2018.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituição burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?** Tradução: Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUSA, Leomar Barros de Amorim de. **A produção normativa do Poder Executivo: medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito constitucional**. 22. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2008.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional, democracia e estado de direito: o debate entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre a interpretação da constituição**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

**ANEXO I****TEXTOS, EMENDAS E SUGESTÕES DA CONSTITUINTE DE 1988****EMENDA: 00253 PREJUDICADA**

**Fase:** B - Emenda ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão: 3 - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

**Autor:** VICTOR FONTANA (PFL/SC)

**Excerto do Texto:** Inclua-se no art. 10, o item VIII, renumerando os seguintes: "Art. 10... VIII - Suspende, total ou parcialmente, a vigência de atos normativos da administração pública federal, direta ou indireta, que exorbitarem do poder de regulamentar ou dos limites da delegação legislativa."

**Parecer:** Prejudicada, consta no anteprojeto (Art. 18, IV).

**EMENDA: 00500 REJEITADA**

**Fase:** E - Emenda ao Anteprojeto do Relator da Comissão: 3 - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

**Autor:** VICTOR FONTANA (PFL/SC)

**Excerto do Texto:** Inclua-se no art. 10, o item VIII, renumerando os seguintes: "Art. 10 - ... VIII - Suspende, total ou parcialmente, a vigência de atos normativos da Administração Pública Federal, direta ou indireta, que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".

**Parecer:** Rejeitada.

**EMENDA:00047 PARCIALMENTE APROVADA**

**Fase:** G - Emenda ao Substitutivo do Relator da Comissão: 3 - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

**Autor:** VICTOR FONTANA (PFL/SC)

**Excerto do Texto:** DO PODER LEGISLATIVOqc Acrescente-se, onde couber, ao art. 10 o seguinte item: "Item - Suspende, total ou parcialmente, a vigência de atos normativos da Administração Pública Federal, direta ou indireta, que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa."

**Parecer:** Favorável, em parte, nos termos do parecer à emenda no. 3s0474-3, como competência do Congresso Nacional.

**TIT:05 CAP:01 SEC:02 SSC: ART:099**

**Fase:** I - Anteprojeto de Constituição - 9 - Comissão de Sistematização

**Excerto do Texto:** Art. 99 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XII - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**TIT:05 CAP:01 SEC:02 SSC:00 ART:100**

**Fase:** L - Projeto de Constituição - 9 - Comissão de Sistematização

**Excerto do Texto:** Art. 100 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XII - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**EMENDA:07101 REJEITADA**

**Fase:** M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** VICTOR FONTANA (PFL/SC)

**Excerto do Texto:** Emenda Modificativa Suprima-se o item XII, do art. 100, incluindo-se a matéria no item VIII, do art. 108, renumerando-se os itens seguintes: "Art. 108... VIII - Suspende, total ou

parcialmente, a vigência de atos normativos da Administração Pública Federal, direta ou indireta, que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa".

**Parecer:** A Emenda proposta objetiva deslocar para a competência do Senado da República, ampliando-o, o chamado VETO LEGISLATIVO. Não obstante os elevados propósitos do Eminentíssimo Constituinte, a matéria consubstanciada na presente Emenda conflita com a sistemática geral adotada pelo Projeto, e com a proposta acolhida pela maioria dos Constituintes que a examinaram, em fases anteriores da elaboração do presente Projeto de Constituição. Por este motivo, somos pela sua rejeição.

#### **EMENDA:07614 PARCIALMENTE APROVADA**

**Fase:** M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** COSTA FERREIRA (PFL/MA)

**Excerto do Texto:** Art. 100. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XII - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**Parecer:** O conteúdo da Emenda está em parte aproveitado no Substitutivo. Pela aprovação parcial.

#### **EMENDA:18690 PARCIALMENTE APROVADA**

**Fase:** M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** JOSÉ RICHA (PMDB/PR)

**Excerto do Texto:** Art. 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XII - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**Parecer:** A matéria objeto da presente Emenda será reexaminada com vistas à elaboração do Substitutivo. Pela aprovação parcial.

#### **EMENDA:19390 PARCIALMENTE APROVADA**

**Fase:** M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** SIQUEIRA CAMPOS (PDC/GO)

**Excerto do Texto:** Art. 57 - É da competência privativa do Congresso Nacional: XI - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**Parecer:** A matéria objeto da presente Emenda será reexaminada com vistas à elaboração do Substitutivo. Pela aprovação parcial.

#### **EMENDA:20520 PARCIALMENTE APROVADA**

**Fase:** M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** JOSÉ EGREJA (PTB/SP)

**Excerto do Texto:** Art. 50 - É de competência exclusiva do Congresso Nacional: XII - Sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**Parecer:** As finalidades da Emenda estão em parte contempladas no Substitutivo. Pela aprovação parcial.

#### **TIT:05 CAP:01 SEC:02 SSC:00 ART:077**

**Fase:** N - Primeiro Substitutivo do Relator - 9 - Comissão de Sistematização

**Excerto do Texto:** Art. 77 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XIII - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

#### **EMENDA:21274 REJEITADA**

**Fase:** O - Emendas ES ao Primeiro Substitutivo do Relator - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** VICTOR FONTANA (PFL/SC)

**Excerto do Texto:** Emenda Modificativa Suprima-se o item XIII, do art. 77, incluindo-se a matéria no item XI, do art. 83, renumerando-se o item seguinte: "Art. 83 - XI - Suspender, total ou parcialmente, a vigência de atos normativos da Administração Pública Federal, direta ou indireta, que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa".

**Parecer:** Examinando-se a questão com a profundidade que merece, a Relatoria, levando em conta ainda as recomendações de sua assessoria e a opinião majoritária dos Constituintes que sobre o assunto também desenvolveram estudos tão detidos quanto amplos, chega à conclusão de que as finalidades perseguidas pela Emenda não se compatibilizam por inteiro com a estrutura adotada pelo segundo Substitutivo, em seus ângulos e aspectos próprios que contemplam os interesses social, econômico e político, a serem inscritos na nova Carta. Pela rejeição, na forma do Substitutivo.

#### **EMENDA:24266 REJEITADA**

**Fase:** O - Emendas ES ao Primeiro Substitutivo do Relator - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** SIQUEIRA CAMPOS (PDC/GO)

**Excerto do Texto:** Art. 57 - É da competência privativa do Congresso Nacional: XI - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**Parecer:** Inobstante o tema preconizado na Emenda, sua rejeição decorre da inoportunidade do acatamento ou conflito com o direcionamento do conjunto. Pela rejeição.

#### **EMENDA:26893 APROVADA**

**Fase:** O - Emendas ES ao Primeiro Substitutivo do Relator - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** COSTA FERREIRA (PFL/MA)

**Excerto do Texto:** Art. 100. É da competência exclusiva do Congresso Nacional. XII - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**Parecer:** As finalidades perseguidas pela Emenda foram em parte e em essência consideradas pelo Substitutivo. Pela aprovação parcial.

#### **EMENDA:29594 REJEITADA**

**Fase:** O - Emendas ES ao Primeiro Substitutivo do Relator - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** ALFREDO CAMPOS (PMDB/MG)

**Excerto do Texto:** Art. 77 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XIV - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**Parecer:** A Emenda visa a restabelecer, no texto do Projeto de Constituição, o sistema presidencialista de governo. Com esse objetivo, a Emenda "sub examine" cria um sistema de governo fundado no equilíbrio dos Poderes constituídos, que exercem as funções estatais de legislar, executar e julgar. Inova, portanto, a Emenda, objeto de exame, com relação ao sistema atualmente vigente, na medida em que cria uma estrutura de governo fundada no equilíbrio dos Poderes Constituídos, combatendo, dessa forma, o presidencialismo imperialista, que tem vigido no Brasil desde a Constituição de 1891. Tendo por escopo, portanto, a implantação no novo Estado, a ser estruturado pela futura Carta Magna brasileira, do presidencialismo sob o modelo clássico, de inspiração americana, no qual o Legislativo, e Executivo e o Judiciário se equilibram, no exercício de suas funções típicas, por intermédio do sistema de "checks and balances" (freios e contrapesos), a Emenda mantém, na íntegra, as conquistas alcançadas pelo Poder Legislativo na estrutura parlamentarista esboçada no Substitutivo do Relator, aprimorando-as em alguns casos, como "Verbis gratia", a hipótese de denúncia de atos internacionais sobre direitos do homem, direito humanitário e as convenções internacionais do trabalho, a qual terá que ser aprovada pelo Congresso Nacional. Dessarte, com o objetivo primordial da criação de um sistema de governo baseado em Poderes fortes, interdependentes e harmônicos, a Emenda, objeto de análise, substituiu a atual espécie normativa, denominada decreto-lei, pela hipótese de apreciação do projeto de lei que disponha

sobre matéria urgente ou de interesse público relevante no prazo de quarenta e oito horas, contadas da solicitação do Presidente da República (art. 94, § 4o.) A urgência ou interesse público relevante da matéria poderá, também, motivar a convocação extraordinária do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, para deliberar, em prazo sumário, sobre o projeto de lei. Ao eliminar o decreto-lei, a Emenda estabelece duas hipóteses de redução dos prazos de tramitação legislativa: o de quarenta e oito horas, nos casos de urgência ou de interesse público relevante, e o de quarenta e cinco dias, nas duas Casas, que deliberarão em sessão conjunta, quando assim o for solicitado pelo Presidente da República. Ao Senado da República, a Emenda atribui a competência de recomendar ao Presidente da República a exoneração de detentor de cargo ou função de confiança no Governo Federal, inclusive na administração indireta. A fórmula encontrada mantém a independência do Presidente, para o preenchimento de cargo ou função de sua confiança, porém confere, ao mesmo tempo, à Casa representante dos Estados-membros, componentes da Federação, cujos membros têm mandato popular, a faculdade de provocar o Presidente da República para rever o voto de confiança que depositou no detentor do cargo ou função na administração em geral. A preocupação da Emenda com o desempenho harmônico, pelos Poderes constituídos, das funções estatais, reflete-se na previsão do Conselho de Ministros incumbido de tornar colegia das as decisões de Governo. A justificação da Emenda sintetiza, com perfeição, o seu intuito, merecendo, por conseguinte, ser transcrita: "Por entendermos que o sistema presidencialista de governo é aquele que melhor condiz com a tradição federativa e republicana e as aspirações do povo brasileiro, e, tendo em vista o momento atual vivido pelo País, apresentamos a presente Emenda visando a substituir a estrutura de governo criada pelo Projeto de Constituição. Considerando, porém, a necessidade de revisão do sistema presidencialista, adotado no País desde a Carta de 1891, procuramos elaborar um sistema de governo no qual haja um real equilíbrio entre os Poderes constituídos. Com esse intuito, procuramos preservar as conquistas do Poder Legislativo, previstas na proposta parlamentarista, mantendo, também, a disposição do Conselho de Ministros, que atribui ao Poder Executivo uma estrutura de decisão colegiada, elidindo, dessa forma, sério problema existente no sistema presidencialista vigente, o qual reside nas decisões pessoais ou individuais, adotadas quer por parte do Presidente da República, quer por parte dos Ministros. Com a manutenção do Conselho de Ministros as decisões de Governo serão tomadas colegiadamente e com isso, haverá a responsabilização coletiva de todos os membros do Executivo." A Emenda promove verdadeira depuração no sistema presidencialista vigente, porém, apesar do seu objetivo digno de louvar, não encontra respaldo na Comissão de Sistematização, e, portanto, deve ser rejeitada.

#### **EMENDA:32194 REJEITADA**

**Fase:** O - Emendas ES ao Primeiro Substitutivo do Relator - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** JOSÉ EGREJA (PTB/SP)

**Excerto do Texto:** Art. 70 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XIII - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**Parecer:** A emenda, além de contrariar o disposto no artigo 23, par. 2o. do RIANC, suprime partes vitais do Capítulo I do título V. Pela rejeição.

#### **EMENDA:33999 PARCIALMENTE APROVADA**

**Fase:** O - Emendas ES ao Primeiro Substitutivo do Relator - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** JOSÉ RICHA (PMDB/PR)

**Excerto do Texto:** Art. 83 - Compete privativamente ao Senado Federal: XII - sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

**Parecer:** O nobre Constituinte, Senador José Richa e outros tantos ilustres membros desta Constituinte apresentaram, com a presente emenda, uma proposta global para o Título V, que abrange as disposições relativas aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Examinando referida proposta e louvando o

esforço e a abnegação patriótica de seus ilustres mentores, verificamos que o nosso Projeto contempla a maioria das proposições lançadas por esse grupo constituinte de escol, razão por que o nosso parecer é pela sua aceitação parcial, uma vez atendida a maioria das respectivas sugestões pelo nosso Projeto.

**TIT:04 CAP:01 SEC:02 SSC:00 ART:055**

**Fase:** P - Segundo Substitutivo do Relator - 9 - Comissão de Sistematização

**Excerto do Texto:** Art. 55 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**EMENDA:00652 REJEITADA**

**Fase:** S - Emendas de Plenário - 2P - 9 - Comissão de Sistematização

**Autor:** VICTOR FONTANA (PFL/SC)

**Excerto do Texto:** Emenda modificativa Suprima-se o item XI do art. 59, incluindo-se a matéria no item X do art. 65, que passará a ter a seguinte redação: "Art. 65 - ... X - Suspender a execução, no todo ou em parte, de Lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, inclusive suspender, total ou parcialmente, a vigência de atos normativos da Administração Pública Federal, direta ou indireta que exorbitarem do poder de regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

**Parecer:** Pela rejeição. A sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa não pode acomodar-se, num só dispositivo, com a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. São figuras jurídicas distintas, que a técnica legislativa trata em instantes inconfundíveis.

**TIT:04 CAP:01 SEC:02 SSC:00 ART:050**

**Fase:** T - Projeto B. Projeto Aprovado no Primeiro Turno - 9 - Comissão de Sistematização

**Excerto do Texto:** Art. 50. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**TIT:04 CAP:02 SEC:02 SSC:00 ART:049**

**Fase:** V - Projeto C. Projeto Aprovado no Segundo Turno - 9 - Comissão de Sistematização

**Excerto do Texto:** Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**TIT:04 CAP:01 SEC:02 SSC:00 ART:049**

**Fase:** X - Redação Final - 9 - Comissão de Sistematização

**Excerto do Texto:** Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**SUGESTÃO:01659 DT REC:23/04/87**

**Autor:** VICTOR FONTANA (PFL/SC)

**Texto:** sugere norma atribuindo ao Senado Federal competência privativa para suspender, total ou parcialmente, a vigência de atos normativos da administração pública federal, direta ou indireta, que exorbitem do poder de regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

## ANEXO II

### DEBATES REGISTRADOS EM ATAS DA CONSTITUINTE DE 1988

**ATA DA SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO** (pág. 74), a possibilidade do estabelecimento de instrumentos de controle a atuação do chefe do Poder Executivo:

O SR. CONSTITUINTE JORGE HAGE: Permita-me. Apenas um ponto me preocupou na sua colocação. Concordo com o conteúdo de grande parte do que foi dito, mas não sei se me engano quando o interpreto. Senti que nosso Relator estaria – digamos assim – esboçando as colocações que faria no relatório, independentemente da opção pelo sistema de Governo, para avançar o trabalho, e pressupondo um pouco a permanência do sistema presidencialista...

O SR. RELATOR (José Jorge): Estou trabalhando nas duas opções.

O SR. CONSTITUINTE JORGE HAGE: Porque, quando o Relator falou que, na hipótese do sistema parlamentarista, a coisa mudou, fiquei com a impressão de que haveria aquilo que nós, que defendemos o sistema parlamentarista, tememos, ou seja, que, por uma questão até de inércia, se não se define antes que vai haver mudança do sistema, a tendência desta e de todas as Comissões será de trabalhar na hipótese da manutenção do presidencialismo. Isso me amedronta.

O SR. RELATOR (José Jorge): Na realidade, tento trabalhar com as duas opções. Inclusive, quando examino cada artigo procuro ver se tem implicações, porque, se houver implicações, deveremos ficar com uma espécie de segunda redação. E aí não dá para ser eclético. E preciso que se tenha as duas.

O SR. CONSTITUINTE JORGE HAGE: Suponho que a primeira hipótese não seja a partidária.

O SR. RELATOR (José Jorge): Não. É preciso haver as duas. Uma outra possibilidade que não foi levantada aqui – não sei se seria razoável, mas a coloco apenas como um ponto de vista – **seria a possibilidade de o próprio Poder Legislativo sustar a execução do decreto-lei, através, inclusive, de iniciativas parlamentares isoladas.** Por exemplo, 50% dos Parlamentares podem sustar a execução de determinado decreto-lei, através de um documento assinado ou coisa desse tipo. Não sei se isso seria bom, mas, pelo menos geraria um movimento muito grande. Toda vez em que se baixasse um decreto-lei haveria algum Deputado que poderia mobilizar-se para coletar assinaturas contra aquele decreto-lei e isso poderia ser feito independentemente de qualquer pessoa. Poderia ser uma iniciativa individual do Parlamentar, como ele faz para apresentar uma emenda constitucional. Enfim, ele poderia realizar essa luta contra aquele decreto-lei de uma forma individual, e poderia evidentemente conseguir ou não. Se conseguisse que mais da metade do Poder Legislativo ficasse contrario explicitamente aquele decreto-lei, o decreto-lei deixaria de vigorar, mesmo antes de ser votado, e o Governo seria obrigado a enviá-lo em forma de lei ou a alterá-lo etc. Seria outra forma também que se poderia discutir.

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha): – Com a palavra o Constituinte Nelson Wedekin.

O SR. CONSTITUINTE NELSON WEDEKIN: Queria transmitir ao nobre Relator a minha idéia de que não seja considerada essa hipótese do uso de um único decreto-lei por vez, porque ou o Governo tem necessidade extrema e as questões são emergenciais – e serão emergenciais uma, duas ou dez questões – ou realmente não fará nenhum sentido a existência de qualquer forma parecida com ato legislativo ou com decreto-lei. Acho que essa é uma hipótese que não deve ser considerada. Outro ponto que me parece importante

a considerar é que haja, aí sim, alguma forma de decisão provisória do Congresso ou de parte do Congresso, algo parecido com o seguinte: o Governo, diante da necessidade de uma medida emergencial dessa natureza, consultaria, por exemplo, as lideranças da Maioria ou a Comissão Permanente, se ela vier a existir, como está previsto, por exemplo, no anteprojeto Afonso Arinos, ou a Comissão específica, de tal modo que o decreto-lei, o ato legislativo ou que nome tenha receba uma aprovação provisória, isto é, não seria um ato secreto e sigiloso apenas do Poder Executivo, mas teria uma passagem ou uma aprovação qualquer, uma espécie de liminar de aprovação, que permitisse a vigência imediata desse ato ou dessa proposta.

**COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DO PODERES E SISTEMA DE GOVERNO, SUBCOMISSÃO DO PODER EXECUTIVO** (pág. 31-33), exposição em audiência pública sobre a formatação e importância do estabelecimento de instrumentos de controle a atuação do chefe do Poder Executivo:

O SR. PRESIDENTE (Albérico Filho): Havendo número regimental, declaro abertos os trabalhos desta Subcomissão. Convido o Sr. Constituinte Bocayuva Cunha, Presidente da Subcomissão do Poder Legislativo, para fazer parte da Mesa. Encontra-se hoje conosco, iniciando uma série de reuniões de audiência pública das Subcomissões do Poder Executivo e do Poder Legislativo, S. Ex.<sup>a</sup>, o Sr. Ministro Marco Maciel, Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República. O Sr. Ministro Já foi Deputado, Presidente da Câmara dos Deputados, Senador – cargo do qual está licenciado – Ministro da Educação, no início do Governo Sarney, e atualmente é chefe do Gabinete Civil da Presidência da República.

MINISTRO MARCO MACIEL: A distribuição harmônica dos poderes do Estado, portanto, não interessa apenas ao presidencialismo ou ao parlamentarismo, como sistema de governo. Interessa, de maneira ampla e irrestrita, a toda e qualquer forma de governo. A sabedoria consiste. Exatamente. Em dividir harmônica e equitativamente, de tal sorte que nenhum deles possa exercer, sozinho, e sem controle, o peso de toda a autoridade do Estado. A decorrência natural desse processo implica estabelecimento de um sistema constitucional, em que cada um dos ramos do poder governamental disponha de mecanismos jurídicos e políticos para controlar o outro. Trata-se daquele princípio que, na Teoria do Estado, se convencionou chamar de Freios e Contrapesos. Trata-se do checks and balances, expressão tão referida no sistema norte americano, e que, infelizmente, jamais conseguimos estabelecer, de forma eficiente e duradoura, em qualquer dos sistemas que praticamos.

O atendimento desses pressupostos supõe mudanças sensíveis na concepção, na estrutura e no funcionamento dos três Poderes, em face de nossa experiência histórica. A questão do Estado democrático, portanto, passa por três pressupostos essenciais, nas sociedades de hoje:

- 1) como distribuir os poderes do Estado, de tal forma que eles possam ser controlados mutuamente;
- 2) como instituir mecanismos permanentes de controle, pela sociedade, do efetivo e regular funcionamento dos poderes do Estado;
- 3) como estabelecer limites à tutela do Estado sobre a sociedade.

Nós já dispomos de tais mecanismos, no que respeita ao ordenamento jurídico do País. O processo de elaboração legislativa envolve o assentimento do Legislativo, no seu poder de iniciativa, de emenda e de aprovação; envolve o Executivo, tanto através do poder de iniciativa, ainda que muito limitado, hoje, em nosso País, quanto pelos mecanismos de sanção e veto. E inclui o Judiciário no controle jurisdicional de sua constitucionalidade.

Sabemos, no entanto, que nas sociedades complexas o ordenamento jurídico não se processa apenas através da lei em seu sentido formal, mas, sobretudo, da lei em seu sentido material.

O poder de regulamentação do Executivo, hoje, é muito mais amplo e praticado com muito maior amplitude do que simplesmente através da regulamentação das leis formalmente aprovadas pelo Legislativo. Cito como exemplo o poder normativo em áreas como a do Direito Financeiro e a do Sistema Financeiro de Habitação, virtualmente regulado por normas emanadas do Conselho Monetário Nacional. Sobre elas o Judiciário exerce seu poder jurisdicional, mas o Legislativo não exerce o seu controle político. O que temos de estabelecer, a meu ver, no fortalecimento do poder político do País, que é a sua representação congressual, é uma dupla jurisdição sobre o ordenamento legal: uma, de natureza jurídica, que já é atribuída ao Judiciário; a outra, de natureza política, que deve ser faculdade do Congresso, quer dizer, o poder, em suma de interferir, de ratificar ou não os atos regulamentares do Executivo. Esse mecanismo já existe na prática constitucional dos Estados Unidos, através da chamada Resolução Legislativa, mediante a qual, ao contrário do que ocorre entre nós, em que as Resoluções são atos internos dos parlamentos, o Congresso não só estabelece condições para aplicação das leis, como se verifica com relação ao orçamento, por exemplo, mas também pode, em determinadas circunstâncias, sustar a aplicação dos atos administrativos que entenda devam ser regulados por atos de sua competência. A contrapartida desse controle do Legislativo sobre o Executivo deve ser o estabelecimento de mecanismo idênticos através do qual o Executivo possa, de forma similar, também controlar a atividade legislativa do Congresso.

Esse sistema já existe em países como a França, a Itália, a Alemanha, e, em certo sentido, também na Grã-Bretanha. No Brasil, a meu ver, ele foi politicamente mal resolvido, através do recurso ao decreto-lei e ao decurso de prazo, os quais em última análise se equivalem, distinguindo-se apenas na circunstância de que no caso do decreto-lei suprime-se o poder de emenda, o que é um erro, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista jurídico. No caso do decreto-lei, que pode ser aceito em circunstâncias muito excepcionais, parece-me que seria indispensável alterar substancialmente não o instituto jurídico em si, mas, sim, o seu processo de elaboração.

Admito até que possa ter vigência imediata se submetido à apreciação prévia do Poder Judiciário quanto à sua constitucionalidade e juridicidade, no caso, através – quem sabe? – do próprio Supremo Tribunal Federal. Sobre esse controle jurídico se estabeleceria a segunda instância de controle político, que seria sua apreciação pelo Legislativo, desde que mantido o poder de emendá-lo. Da mesma forma, o instituto do decurso de prazo, recurso legítimo para a obtenção de leis indispensáveis à administração, deve ser operado de forma mais democrática que assegure a legitimidade da apreciação política do Parlamento. Entendo que priorizar sua apreciação através da inclusão preferencial na Ordem do Dia, provocando uma decisão das duas Casas de Congresso, é uma forma mais adequada de assegurar o controle do Executivo sobre a atividade legislativa do Parlamento.

Outro mecanismo que não pretendo esgotar aqui, mas considero oportuno – apenas para referir-me – é o da lei delegada, tão importante, e, a meu ver, tão pouco utilizada, apesar de previsto na Constituição em vigor. O Presidente Wilson, no seu livro "O Governo Congressual", dizia sempre que o Congresso deveria ter a chamada tríplice função, que era a de legislar, a de fiscalizar e a de controlar a administração pública. Wilso entendia, como um princípio do chamado Governo Congressual, que deveria caber ao Congresso a nomeação de autoridades que a Constituição e a legislação ordinária assim estabelecessem.

Entendo, em primeiro lugar, que essa exigência deva ser estabelecida em relação a todas as autoridades indicadas na legislação ordinária, pois não vejo por que restringir a sua nomeação ao caráter duradouro que devem ter as Constituições; em segundo lugar, que, como nos Estados Unidos, possa também ser estendida aos Ministros de Estado do Brasil. Também não vejo razão para se excluir desse requisito prévio autoridades que pela sua relevância, a Constituição, ou a lei complementar, ou ordinária assim as julgue. É o caso, por exemplo, já referido nos jornais, da nomeação do Presidente do Banco Central, ou de um alto dirigente da administração pública, ou de um Procurador-Geral da República, etc. Da mesma forma é preciso que esse controle político se exerça não apenas em relação ao poder de aprovar, mas igualmente em circunstâncias que a Constituição deve especificar com referência ao poder de remover, por decisão política, que não seja apenas através do processo de responsabilidade, mas mediante decisão qualificada de uma ou das duas Casas do Congresso Nacional.

**COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS** (pág. 32), preocupação quanto à possibilidade de interferência no Poder Executivo:

O SR. CONSTITUINTE LUIZ GUSHIKEN:

Quanto à comissão mista, várias críticas já foram feitas, mas as críticas que fazem os Drs. Adroaldo Moura da Silva e Andrea Sandro Calabi é de que o Poder Legislativo poderia sustar alguma medida do Poder Executivo, o que traria desdobramentos sérios. Revela-se, portanto, na preocupação dos ilustres convidados o medo da ação do Poder Legislativo ou das consequências que poderão advir de uma atitude do Congresso que atinja uma área predominante do Poder Executivo. Ocorre que essa proposta da comissão mista, que interfere diretamente no Poder Executivo, tem uma base real: é o sistema financeiro e a ação do Poder Executivo, tal como funcionam hoje. É por isso que se procuram mecanismos para sustar esses problemas. Na verdade, não é que o Poder Executivo deveria ter medo do Poder Legislativo por causa dessa medida.

Pelo contrário, essa medida bem reflete o medo que tem o Poder Legislativo de continuar essa situação do Executivo. Todos haverão de concordar que, em matéria de finanças públicas, como disse o Sr. Constituinte César Maia, há um caos total. Não é apenas o caos; o Tesouro é uma caixa sem fundo. Hoje se gasta sem receita e – o que é pior – com a benevolência, inclusive do Poder Legislativo. Parlamentar, hoje, não está a fim de normalizar e fiscalizar; ele vai, com a xicarazinha na mão, pedir que aprovem projetos, sem a receita. Essa proposição da Comissão Mista como tentativa de sustar os excessos do Poder Executivo tem uma base real: é este Poder Executivo que existe hoje. De modo que não me parece que a solução do drama do sistema financeiro brasileiro diga respeito apenas às finanças públicas, ao orçamento. De acordo com a opinião de V. Sas, a solução dos problemas do sistema financeiro brasileiro diz respeito ao orçamento público. Então, se o Poder Legislativo começa agora a fiscalizar, a discutir melhor, está resolvido o problema. E aí faça a seguinte consideração ao Sr Andrea Calabi. V. S<sup>a</sup> disse que não concorda com a extinção do Conselho Monetário Nacional, que é visto hoje como uma figura perigosa, tal é o atributo que tem, mas diz que concorda com a sua extinção se fosse realizada profunda reforma bancária. Foi essa a expressão que V. S<sup>a</sup> utilizou. Gostaria de entender então o que poderia ser essa profunda reforma bancária. Ora, é justamente isto que estamos procurando fazer. Outra questão, Dr. Andrea Calabi. V. S<sup>a</sup> não aprovou a idéia de o Banco do Brasil ser o responsável pela colocação dos títulos da dívida pública. Gostaria então de entender melhor por que não pode ser o Banco do Brasil e sim o Banco Central

**ATA DA REUNIÃO DE INSTALAÇÃO DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO** (pág. 675), debate sobre a necessidade do estabelecimento de instrumentos de controle a atuação do chefe do Poder Executivo, conforme bem ilustra o seguinte trecho:

O SR. CONSTITUINTE ARTUR DA TÁVOLA: V. Ex.<sup>a</sup> (CONSTITUINTE JOSÉ FOGAÇA) tem absoluta razão no que fala, no sentido de que, de certa forma, os sistemas presidencialistas são ditaduras do Poder Executivo, referendadas pelo voto popular. São ditaduras de duração delimitada, referendadas por um processo libertário, não há dúvida, como é o processo da eleição direta. Porém, o modo de atuação do presidencialismo é ditatorial, uma vez que cabe ao Presidente da República uma função exclusiva no tocante à administração. Portanto, o Poder Executivo é exclusivamente exercido pelo Presidente da República. E paralelamente, há uma função legislativa, pela enorme possibilidade de decretar e de regulamentar a nível da ação governamental, de vetar e de legislar no sentido do envio de mensagens para um Parlamento no qual tem geralmente, garantida uma forma majoritária que lhe faculta o Poder Legislativo. E portanto, a soma de poderes, de certa forma, parecida com a soma de poderes monárquicos, com a exclusiva diferença de que há democratização na escolha, porém, não no processo.

**ATA DA COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE GOVERNO** (pág. 139-140), deliberação de Emenda propondo a possibilidade de fiscalização e controle amplo do Poder Legislativo aos atos do Poder Executivo, ampliando as prerrogativas do Congresso Nacional:

O SR. PRESIDENTE (Oscar Corrêa): Enquanto a Mesa registra a questão de ordem, levantada por V. Ex.<sup>a</sup>, vamos passar à discussão da Emenda nº 448, de autoria do nobre Constituinte Vilson Souza. A Mesa solicita ao nobre Constituinte Erico Pegoraro que repita o número do artigo ou venha à mesa para prestar esclarecimentos ao Sr. Relator. A Emenda nº 448 acrescenta ao art. 17 do anteprojeto do ilustre Relator o inciso III abaixo:

"III – Determinar a sustação temporária ou definitiva de deliberações, decisões ou atos do Governo, cabendo ao Congresso Nacional decidir pela manutenção ou não da sustação, no prazo de trinta dias, findo os quais, sem deliberação, a decisão será tida como aprovada." Concedo a palavra ao Sr. Constituinte Jorge Hage para encaminhar favoravelmente a proposta.

O SR. CONSTITUINTE JORGE HAGE: – Sr. Presidente, requeri destaque para a emenda do nobre Constituinte Vilson Souza, mas como S. Ex.<sup>a</sup> encontra-se presente, neste momento, peço permissão a V. Ex.<sup>a</sup> para transferir a S. Ex.<sup>a</sup> a oportunidade da defesa.

O SR. PRESIDENTE (Oscar Corrêa): Concedo, então, a palavra ao nobre Constituinte Vilson Souza, autor da proposta.

O SR. CONSTITUINTE VILSON SOUZA: Sr. Presidente, Srs. Constituintes, entendo que dentro da concepção que orientou a elaboração do ante-projeto do ilustre Relator, aprovado por esta Comissão, o Congresso Nacional passa a ter uma função ampliada. Todos sabemos que a função do Legislativo, na atualidade, transcende a simples elaboração ou a simples participação no processo legislativo. Na concepção moderna, o Poder Legislativo assume uma função imprescindível de fiscalização e de controle dos atos do Poder Executivo. Com esta emenda procuro ampliar os poderes, as prerrogativas do Congresso Nacional, e permitir que qualquer das suas comissões tenha a possibilidade de intervir em atos do Poder Executivo que sejam ilegais ou manifestamente contrários ao interesse nacional. Tivemos recentemente o debate em torno da construção da Ferrovia Norte-Sul. A decisão partiu única e exclusivamente do Poder Executivo. E apesar dos vícios que apresenta, o Poder Legislativo não tem competência ou atribuição nenhuma, dentro do atual texto constitucional, para intervir nessa decisão. A Nação vai ter que suportar os ônus decorrentes

de uma decisão que, pela grande maioria da Nação brasileira, não corresponde ao seu próprio interesse. Esta emenda visa efetivamente a atribuir ao Congresso Nacional poderes para sustar os atos manifestamente ilegais ou contrários ao interesse público.

O SR. PRESIDENTE (Oscar Corrêa): Tem a palavra, para falar contra a proposta, o ilustre Relator, Constituinte Egídio Ferreira Lima.

O SR. RELATOR (Egídio Ferreira Lima): Concedo a palavra, por delegação ao Constituinte José Jorge, Relator da Subcomissão específica.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ JORGE: Considero esta emenda prejudicada, porque, quanto ao art. 17, do Relator, ontem solicitamos destaque para o artigo inteiro, eu e o Constituinte Henrique Córdova, que o defendeu. O destaque dá ao artigo a redação anterior do anteprojeto do Poder Legislativo, que está incluído no item IX "apreciar programas de obra, planos nacionais regionais e setoriais de desenvolvimento, e sobre eles emitir parecer". Acredito que, tendo sido aprovado o novo artigo, esta emenda fica prejudicada.

O SR. PRESIDENTE (Oscar Corrêa): Fica prejudicada, portanto, a matéria.

**ANEXO À ATA DA 7ª REUNIÃO ORDINÁRIA COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE GOVERNO** (pág. 171-172), articulado contendo as emendadas aceitas pelo Relator, incorporadas ao texto do substitutivo original

Art. 4º Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

XII – vetar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

**ATA DA 8ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE REDAÇÃO** (Suplemento “B” - pág. 223), deliberação de Emenda propondo a possibilidade de controle de atos normativos do Poder Judiciário:

O SR. CONSTITUINTE VIVALDO BARBOSA: Sr. Presidente, página 140, artigo 49, inciso V: "Sustar os atos normativos do Poder Executivo..." A emenda do Constituinte Brandão Monteiro visa acrescentar "ou do Poder Judiciário, exorbitante do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa". O Poder Judiciário, pelo texto da nova Constituição, adquiriu autonomia administrativa e financeira, impondo a ele a prática de atos normativos que podem, efetivamente, assim como acontece no Poder Executivo, também exorbitar das suas atribuições constitucionais. De maneira que o Poder Legislativo – é uma falha que precisa ser suprida no texto – não pode se furtar, de ter o poder de suspender esses atos, do Poder Judiciário, que exorbitem desse poder regulamentar. É uma das atribuições mais expressivas que o Congresso Nacional deve preservar. Entendendo que o texto foi lacunoso, nesta parte, o Constituinte Brandão Monteiro fez a sua proposição.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Pela rejeição, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Pela rejeição. Quem estiver de acordo com o Relator mantenha-se como se acha. (Pausa). Aprovado.

**APENSO I**  
**PROPOSIÇÕES POR ANO**

<b>ANO</b>	<b>CÂMARA</b>	<b>SENADO</b>	<b>SOMA</b>	<b>% por ano</b>
1988	5	4	9	0,662%
1989	16	4	20	1,472%
1990	17	0	17	1,251%
1991	33	6	39	2,870%
1992	16	6	22	1,619%
1993	9	1	10	0,736%
1994	12	4	16	1,177%
1995	14	2	16	1,177%
1996	17	6	23	1,692%
1997	19	2	21	1,545%
1998	4	0	4	0,294%
1999	29	5	34	2,502%
2000	18	5	23	1,692%
2001	25	3	28	2,060%
2002	23	3	26	1,913%
2003	30	4	34	2,502%
2004	15	6	21	1,545%
2005	35	14	49	3,606%
2006	10	3	13	0,957%
2007	31	5	36	2,649%
2008	32	6	38	2,796%
2009	26	7	33	2,428%
2010	30	3	33	2,428%
2011	41	6	47	3,458%
2012	28	4	32	2,355%
2013	58	6	64	4,709%
2014	46	13	59	4,341%
2015	136	28	164	12,068%
2016	128	10	138	10,155%
2017	154	29	183	13,466%
2018	91	16	107	7,873%
<b>Total Geral</b>	<b>1148</b>	<b>211</b>	<b>1359</b>	<b>100%</b>

**APENSO II**  
**ATOS REGULAMENTARES MAIS ATACADOS.**

<b>ATO</b>	<b>CÂMARA</b>	<b>SENADO</b>	<b>SOMA</b>	<b>% por tipo</b>
Decreto	387	101	488	35,91%
Resolução	300	42	342	25,17%
Portaria	261	41	302	22,22%
Outros	200	27	227	16,70%
<b>Total Geral</b>	<b>1148</b>	<b>211</b>	<b>1359</b>	<b>100,00%</b>

**APENSO III**  
**ATOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.**

<b>Autoridade</b>	<b>CÂMARA</b>	<b>SENADO</b>	<b>SOMA</b>	<b>% por tipo</b>
PR	412	109	521	38,34%
Outros	736	102	838	61,66%
<b>Total Geral</b>	<b>1148</b>	<b>211</b>	<b>1359</b>	<b>100,00%</b>

**APENSO IV****ATOS ESTRANHOS AO PODER EXECUTIVO.**

<b>Autoridade</b>	<b>CÂMARA</b>	<b>SENADO</b>	<b>SOMA</b>	<b>% por tipo</b>
Executivo	1130	208	1338	98,45%
Outros	18	3	21	1,55%
<b>Total Geral</b>	<b>1148</b>	<b>211</b>	<b>1359</b>	<b>100,00%</b>

**APENSO V**  
**SITUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES NA CÂMARA**

<b>Status</b>	<b>SOMA</b>	<b>% por tipo</b>
Tramitando	596	51,92%
Arquivado	475	41,38%
Devolvido/retirado	62	5,40%
Aprovado	15	1,31%
<b>Total Geral</b>	<b>1148</b>	<b>100,00%</b>

**APENSO VI**  
**SITUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES NO SENADO**

<b>Status</b>	<b>SOMA</b>	<b>% por tipo</b>
Tramitando	75	35,55%
Arquivado	107	50,71%
Retirado	6	2,84%
Aprovado	23	10,90%
<b>Total Geral</b>	<b>211</b>	<b>100,00%</b>