



**SENADO FEDERAL**  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB**

**LUNO AURÉLIO DE LIMA BARBOSA**

**A EFETIVIDADE DO CONTROLE POLÍTICO-REPRESSIVO DE  
CONSTITUCIONALIDADE BASEADO NO ART. 49, V, DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, FEITO PELO SENADO FEDERAL**

**Brasília**

**2018**

**LUNO AURÉLIO DE LIMA BARBOSA**

**A EFETIVIDADE DO CONTROLE POLÍTICO-REPRESSIVO DE  
CONSTITUCIONALIDADE BASEADO NO ART. 49, V, DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, FEITO PELO SENADO FEDERAL**

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

**Área de concentração: Processo e funções do Legislativo**

**Orientador: Prof. Me. Rogério de Melo Gonçalves**

**Brasília**

**2018**

**LUNO AURÉLIO DE LIMA BARBOSA**

**A EFETIVIDADE DO CONTROLE POLÍTICO-REPRESSIVO DE  
CONSTITUCIONALIDADE BASEADO NO ART. 49, V, DA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL, FEITO PELO SENADO FEDERAL**

Trabalho final aprovado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade em curso de pós-graduação *lato sensu* realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, por banca examinadora composta pelos seguintes professores:

**Banca Examinadora**

---

Prof. Me. Rogério de Melo Gonçalves (Orientador)

---

Prof. Me. Victor Aguiar Jardim de Amorim

---

Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito

## **Dedicatória**

A cada brasileiro e brasileira, de qualquer época, sobretudo aos mais humildes, que a seu modo deu sua contribuição a este país, e infelizmente muitos dos quais talvez não tenham tido e nem estejam tendo como frequentar sequer um curso alfabetizante, enquanto eu e minha turma pudemos frequentar um curso de pós-graduação de nível tão elevado como este de Análise de Constitucionalidade, com todo o conforto e segurança, sem custo direto algum, e que deveria haver para todos, sobretudo no ensino básico.

Sinceramente, durante todo o curso, a cada vez que me dirigi à sala de aula pensei sobre isto, sobre tanta injustiça, sobre tantas crianças neste momento sem escola, quero dedicar a todos os brasileiros e brasileiras este curso ora em conclusão.

## **Agradecimentos**

A vida é uma sucessão de passos e de etapas em que há sempre quem nos ajuda, compreende, incentiva.

Deus, a quem agradeço acima de tudo, deu-me a graça de encontrar sempre pessoas maravilhosas em meu caminho.

Agradeço-lhes a todos, em especial aos meus pais, família e familiares, sem esquecer dos colegas acadêmicos e de serviço, professores, ao professor orientador, a tantos, enfim, para quem ninguém seja esquecido.

De coração, muito obrigado mesmo!

## RESUMO

Este trabalho é sobre a utilização, pelo Senado Federal, do controle político-repressivo de constitucionalidade previsto no art. 49, V, da Constituição Federal, referente à sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Baseou-se na análise da tramitação, no Senado Federal, de projetos de decreto legislativo entre os anos de 2015 e 2018, que tivessem tal escopo. O objetivo do trabalho consistiu no levantamento da situação em que se encontra o uso desta faculdade - e procurar sugerir eventuais soluções para torná-lo mais efetivo. Para tanto, durante o estudo, utilizou-se o método de analisar a situação atual de tais projetos de decreto legislativo no processo legislativo. O resultado mostrou que tal instituto tem, sim, sido utilizado, mas que em alguns casos a tramitação é lenta devido, sobretudo, à demora na designação de relator. Concluiu-se que o instituto tem grande importância e é efetivo, mas que pode e precisa ser aperfeiçoado mediante modificação regimental que permita uma tramitação mais rápida.

Palavras-chave: Constitucionalidade; Controle Político-Repressivo; Senado Federal; Sustação. Tramitação. Projeto de Decreto Legislativo.

## ABSTRACT

This work is about the use, by the Senate, political and repressive control of constitutionality laid down in art. 49, V, of the Constitution, concerning the suspension of normative acts of executive power that go beyond regulatory power or the limits of legislative delegation. Based on the analysis of the processing, in the Senate, legislative decree projects between 2015 and 2018, which had such scope. The objective of this work consisted in the survey of the situation of the use of this option-and find possible solutions to suggest make it more effective. To this end, during the study, we used the method of analyzing the current situation of such projects of legislative decree in the legislative process. The result showed that such Office has, yes, been used, but that in some cases the processing is slow, mainly due to the delay in the appointment of Rapporteur. It was concluded that the Institute has great importance and is effective, but it can and must be perfected by regimental modification that allows a faster processing.

Keywords: Constitutionality; Repressive Political Control; Federal Senate; Suspension. Processing. Legislative Decree Project.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I - O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE</b> .....	15
1.1 ORIGEM DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	15
1.2 FUNÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	16
1.3 MODELOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	17
1.3.1 Com relação ao tempo em que é exercido.....	18
1.3.2 Com relação ao órgão em que é exercido.....	18
1.3.3 Com relação à natureza do órgão que o exerce.....	18
1.3.4 Com relação à oportunidade de exercício do controle.....	19
1.4 OS GRANDES SISTEMAS DE CONSTITUCIONALIDADE.....	19
1.4.1 O sistema norte-americano.....	19
1.4.2 O sistema austríaco-alemão.....	21
1.4.3 O sistema híbrido.....	24
1.5 PRINCÍPIOS GERAIS E CONSTITUCIONAIS NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	24
1.5.1 Princípio da Supremacia da Constituição.....	24
1.5.2 Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Leis e Atos Regulamentares Editados pelo Poder Público.....	25
1.5.3 Princípio da Interpretação Conforme.....	26
1.5.4 Princípio da Unidade da Constituição.....	27
1.5.5 Princípio da Máxima Efetividade.....	27
1.6 A INTERPRETAÇÃO FEITA PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	27
<b>CAPÍTULO II - A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E O CONTROLE POLÍTICO-REPRESSIVO</b> .....	29
2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1824.....	29
2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891.....	30
2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1934.....	31
2.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1937.....	32
2.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1946.....	33
2.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A EMENDA Nº 1, DE 1969.....	34
2.7 A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	35
2.8 O CONTROLE POLÍTICO-REPRESSIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	36
<b>CAPÍTULO III - A UTILIZAÇÃO DO CONTROLE POLÍTICO REPRESSIVO PELO SENADO FEDERAL NO PERÍODO 2015/2018</b> .....	39
3.1 RELAÇÃO DE PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO QUE VISAM A SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 49, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	39
3.2 ANÁLISE OBJETIVA DOS RESULTADOS OBTIDOS.....	50
3.3 UMA POSSÍVEL INTERPRETAÇÃO.....	54

3.4 SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO NORMATIVO-REGIMENTAL PARA AUMENTAR A EFETIVIDADE DO ART. 49, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	56
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil tem como um de seus princípios fundamentais a independência e a harmonia de seus três Poderes, conforme insculpido no art. 2º da Constituição Federal. De longe já se diz que a operação de divisão de poderes deixa “restos”, ou seja, cada Poder exerce atos que, por sua natureza, pertenceriam a outro, como ocorre quando o Judiciário edita normas internas, o Executivo julgar em seus órgãos administrativos, Legislativo pratica atos de gestão.

Analisando a “balança de poderes entre Legislativo e Executivo”, Nuno Piçarra escreve, nessa mesma direção, que “não se parte do princípio de que todo e qualquer acto do primeiro é um acto legislativo ou de que todo e qualquer acto do segundo é um acto executivo, mas apenas de que assim é, tendencialmente”<sup>1</sup>. Em virtude disso, é comum a circunstância de um Poder invadir a seara do outro, extrapolando o raio de alcance de suas funções, em situação que leva a ser contido pelo Poder que teve suas atribuições usurpadas.

Atenta a isto, e ao caso particular em que o Poder Executivo excede competências, a Constituição Federal de 1988 trouxe dispositivo de competência exclusiva do Congresso Nacional, no sentido de recompor a situação aos limites por ela previstos. É o que está previsto no inciso V do art. 49, assim redigido:

**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;

Dentre as várias formas de proposições existentes à disposição dos parlamentares, a que se presta a este fim é o Projeto de Decreto Legislativo, instrumento que pode ser utilizado para sustar determinado ato expedido pelo Poder Executivo e, no âmbito federal, tanto os membros da Câmara dos Deputados como do Senado Federal têm competência individual para a sua iniciativa.

---

<sup>1</sup> PIÇARRA, Nuno. Lisboa: *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra Editora, 1989, p. 82.

No dizer de Marcos Aurélio Pereira Valadão, referindo-se à possibilidade de sustar ato do Poder Executivo, “trata-se de princípio constitucional que tem a natureza de princípio constitucional extensível, tanto é que há repetições desse dispositivo nas constituições estaduais, e tal aspecto não foi refutado pelo Supremo Tribunal Federal”<sup>2</sup>, ou seja, o Constituinte tratou de municiar o Legislativo, nas três esferas de governo, com instrumento hábil a conter o Executivo nas hipóteses de excesso no exercício do poder regulamentar ou de extrapolação dos limites da delegação legislativa.

No que interessa aos propósitos deste trabalho, a realidade mostra que o Senado Federal, em muitas ocasiões, debruçou-se para deliberar sobre Projetos de Decreto Legislativo considerados, por seus autores, como editados em situação passível de enquadramento no art. 49, V, da Constituição Federal.

O problema desta pesquisa consiste em saber se, no âmbito do Senado Federal, o controle baseado no inciso V do art. 49 da Constituição Federal tem sido exercido com efetividade, de modo a escoimar do estoque normativo brasileiro as normas editadas em afronta ao equilíbrio entre os Poderes, isto é, com exorbitância no exercício do poder regulamentar ou extrapolação dos limites da delegação legislativa.

“Efetividade”, no sentido aqui considerado, refere-se ao viés teleológico de que as normas possuem um objetivo que se pretende alcançar, no caso em questão, o de afastar a aplicação daquelas julgadas em afronta ao comando do art. 49, V, da Constituição Federal.

Trata-se de questão das mais relevantes, tendo em vista que a providência passível de ser adotada pelo Legislativo enquadra-se no âmbito dos *checks and balances*, do uso dos freios e contrapesos indispensável à democracia. A usurpação de um poder pelo outro é extremamente gravosa, e seu uso disseminado pode comprometer a estabilidade institucional.

A tramitação de projetos de decreto legislativo com essa finalidade, como sói ocorrer com as demais proposições legislativas, está sujeita aos vários desdobramentos possibilitados pelo Regimento Interno do Senado Federal, bem como a legítimos confrontos de interesses

---

<sup>2</sup> VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional em base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988.** In: Revista de Informação Legislativa, a. 38, n. 153 jan/mar. 2002, p. 289.

que recaem, ao natural, sobre o processo de elaboração de normas jurídicas no Legislativo. O estudo empírico do estoque dessas tramitações, conforme o recorte temporal que estabelecemos (a 55ª Legislatura, no período de 2015-2018), possivelmente revelará o interesse da Câmara Alta em efetivamente conter, com base constitucional, a atividade normativa exorbitante do Poder Executivo.

Convém ainda destacar que esta simples possibilidade constitucional já contém sinais de contenção ao uso exorbitante da iniciativa legislativa do Poder Executivo.

No período utilizado para o levantamento desta pesquisa foram encontrados 81 projetos de decreto legislativo no Senado Federal que atendem aos requisitos deste estudo. Uma boa quantidade não chegou ao fim da tramitação, estando no aguardo de designação de relator ou mesmo da apresentação do respectivo relatório. Outra quantidade perdeu o seu objeto diante da revogação, pelo próprio Poder Executivo, do ato cuja edição o originou, perdendo a necessidade da manifestação do Poder Legislativo. E, numa outra ponta, estão aqueles que vieram a ser decididos pela Casa, atingindo o que normalmente se espera de uma proposição legislativa.

O levantamento empírico apresentando fornece um mapeamento da situação dessas proposições na atual legislatura (2015-2018), permitindo obter indicações, em termo de efetividade, da atuação do Senado Federal relativamente ao poder-dever que lhe é conferido pelo inciso V do art. 49 da Constituição Federal. Outro não é o objetivo desta pesquisa, senão dar resposta, o mais aproximado possível e com espreque no que tem ocorrido nos últimos anos, a esta questão: saber se tem sido efetivo (qualquer que seja a manifestação final da Casa sobre a matéria) o controle exercido pelo Senado Federal com base no mencionado dispositivo constitucional (e, inclusive, saber se há possibilidades de aperfeiçoamento).

Ainda mais, em sendo negativa a resposta, pretende-se investigar as possíveis causas deste déficit legislativo, e propor soluções que visem a possibilitar um melhor nível de prestação legislativa no âmbito do controle político-normativo ora abordado.

Uma situação muito comum é que muitos Projetos de decreto legislativo não chegam ao final de sua tramitação, muitos deles permanecendo estacionados, sem designação de relator ou, mesmo com este designado, sem a apresentação do respectivo relatório.

Mas antes que se chegue a alguma conclusão antecipada, convém dizer que não são raras as ocasiões em que a norma editada pelo Poder Executivo – e atacada pelo Projeto de Decreto Legislativo – é revogada, tornando-se assim sem objeto o projeto que visava a removê-lo do estoque legislativo do País e despicienda a sua tramitação a partir de então.

Nesses casos, não constitui problema algum a paralisação da tramitação, pois o objetivo que se pretendia foi por outro modo atingido (sendo até mesmo possível que em razão da própria proposição, que, ao ser apresentada, exerceu legítima coação constitucional sobre o Poder Executivo), não havendo que considerar tal hipótese no rol das que integram as circunstâncias que criam embaraço à manifestação derradeira do Senado Federal sobre a permanência ou não do ato impugnado no universo normativo.

O que consideramos problemática é a ausência de deliberação da Casa sobre proposição que impugne ato do Executivo supostamente exorbitante e que continue a vigor. É o trancamento fático, tácito, da tramitação por descumprimento de prazos regimentais, por inércia na designação de relatores ou por omissão na apresentação dos relatórios.

As hipóteses de solução deste problema podem partir da possibilidade de se prover o Regimento Interno do Senado Federal de instrumentos eficazes, coercitivos, para as situações em que a tramitação é paralisada pelo não cumprimento de providências nele previstas.

Prosseguindo nessa mesma linha, pode contribuir significativamente para a efetividade da atuação do Senado Federal o encurtamento dos prazos regimentais, de modo a se ter uma resposta pronta e imediata, contemporânea à edição do ato atacado, evitando que suas consequências atuem por mais tempo.

Outra hipótese, na mesma linha de celeridade que se pretende acima, é a possibilidade do afastamento em caráter liminar, por ordem do Poder Legislativo, do ato do Poder Executivo atacado até o fim da tramitação do projeto que vise à sua sustação.

O universo de abrangência desta pesquisa é a tramitação, no âmbito do Senado Federal (especificamente na 55ª Legislatura, período de 2015-2018), de Projetos de Decreto Legislativo baseados no art. 49, V, da Constituição Federal.

Houve não apenas a opção, mas também a necessidade de se eleger um recorte temporal para uma melhor aferição da vontade legislativa em torno de atos do Poder Executivo passíveis de enquadramento no indicado art. 49, V, da Constituição. Ressaltamos que a coleta de dados se estendeu até o mês de agosto de 2018.

Procedemos, então, à utilização de palavras-chaves para a localização de projetos de decreto legislativo que trouxessem o resultado desejado. Inicialmente, usamos o vocábulo “sustar”, para logo em seguida utilizarmos o termo “susta”, que se mostrou mais abrangente. Para que não houvesse risco algum de macular o resultado encontrado, além de usarmos o termo mais abrangente “susta”, cotejamos o produto da pesquisa com o texto da ementa da matéria encontrada, uma a uma, nesses quase quatro anos selecionados.

O passo seguinte foi a separação do resultado obtido conforme o que ocorreu na respectiva tramitação de cada proposição, tendo em vista que algumas chegaram a final decisão da Casa, outras estão simplesmente com a tramitação inerte e outras foram arquivadas sem que houvesse deliberação. Enfim, buscamos com isso, separar e agrupar os dados cotejados.

O resultado obtido foi de significativa importância empírica para o estudo, fornecendo as possibilidades mais seguras de se interpretar o estado atual da atividade, adstrita neste estudo ao Senado Federal, de sustação de atos do Poder Executivos que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

## CAPÍTULO I - O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

### 1.1 ORIGEM DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Marbury v. Madison* é tida como o mais consistente precursor do controle de constitucionalidade nos moldes existentes até os dias atuais.

Para se entender o alcance e as consequências desta decisão, é necessário um breve relato das circunstâncias em que ocorreu – extraído de texto de autoria do Ministro Luís Roberto Barroso<sup>3</sup> –, o que remonta à disputa presidencial havida nos Estados Unidos da América no ano de 1800, em que o então Presidente John Adams perdeu a eleição para Thomas Jefferson.

Pois bem, uma vez inteirado de sua derrota, e já no ocaso de seu governo, Adams e o grupo político a que pertencia conseguiram, em 13 de fevereiro de 1801, aprovar no Congresso uma lei (conhecida como *The Circuit Court Act*) que reorganizava o Poder Judiciário Federal, com o objetivo de continuar influenciando neste Poder. E pouco depois, no dia 27, outra lei aprovada (*The Organic Act of District of Columbia*) permitiu ao ainda Presidente John Adams nomear quarenta e dois juízes de paz, cujos nomes foram aprovados pelo Senado no dia 3 de março, véspera da posse do Presidente eleito Thomas Jefferson.

O Secretário de Estado de Adams, John Marshall, que por este fora indicado para o cargo de Presidente da Suprema Corte (*Chief Justice*), ficou encarregado de entregar a cada um dos 42 juízes de paz indicados o respectivo ato de investidura, o que não lhe foi possível fazer por completo em apenas um dia.

No dia seguinte, Thomas Jefferson tomou posse no cargo de Presidente e nomeou James Madison Secretário de Estado, a quem orientou não entregar os atos de investidura a quem não os houvera recebido de Marshall, Secretário de Estado anterior.

---

<sup>3</sup> BARROSO, Luís Roberto: *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo – Saraiva, 2011, p. 25-27.

Um dos que não receberam e, assim, não conseguiram tomar posse foi William Marbury, que, inconformado, em dezembro de 1801, ingressou com ação judicial (*writ of mandamus*) na Suprema Corte, tentando obter o cargo, baseando-se em lei de 1789 (*The Judiciary Act*), que estendia àquele tribunal a atribuição de julgar causas semelhantes a esta.

E foi justamente do âmbito desta decisão, tomada em 1803, que surgiu o controle de constitucionalidade, pois a Suprema Corte entendeu que aquela lei de 1789, que lhe acrescentava competências adicionais às previstas na Constituição Federal, era com ela incompatível, e declarou-a inconstitucional. Consagrou-se, então, a competência do Poder Judiciário para analisar a constitucionalidade de leis e, não sendo conformes à Constituição, inquirá-las de inconstitucionais e afastar-lhes a aplicação.

Como dito, essa decisão é a mais forte precursora do controle de constitucionalidade, pois outras decisões anteriores já vinham aplainando o caminho nessa direção. Nesse mesmo sentido, o ensinamento de André Ramos Tavares:

O coroamento de uma “orientação judicial do Estado”, como reconhecimento dos poderes do Judiciário em face do Legislativo e do Executivo, tem início, nos E.U.A., anteriormente a 1803, como anteriormente acentuado. O controle de leis estaduais em face da Constituição foi o primeiro a ser realizado pelos tribunais norte-americanos, tendo sido aceito com menos dúvidas do que o controle das leis federais<sup>4</sup>.

De toda sorte, *Marbury v. Madison* inaugurou um novo paradigma para o controle de constitucionalidade, naquela ocasião incipiente e permissivo apenas ao Poder Judiciário, mas que ao longo desses mais de dois séculos foi difundido para outros países e estendido também aos outros Poderes como possíveis de exercê-lo.

## 1.2 FUNÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade pode ser entendido como o expediente por meio do qual um órgão jurisdicional ou político afere se determinado ato normativo é compatível com a Constituição e, se o for, afasta a sua aplicação. Para que exista, é imprescindível que

---

<sup>4</sup> TAVARES, André Ramos Tavares: *Teoria da Justiça Constitucional*. – São Paulo – Saraiva, 2005, p. 116.

também existam a supremacia e a rigidez constitucionais, que constituem os seus dois pressupostos de existência.

Por “supremacia constitucional”, entende-se o posicionamento da Constituição no ápice da pirâmide normativa, onde se reveste de fundamento jurídico para as demais normas, sempre inferiores a elas, motivo pelo qual todas estas só podem permanecer no ordenamento quando com ela em acordo.

A “rigidez constitucional”, por seu turno, significa a exigência de um processo mais complexo para alteração da Constituição, se comparado com o necessário para a modificação das normas infraconstitucionais. Em tal processo, o legislativo é mais rígido e o quórum necessário para mudança constitucional é maior.

Os dois pressupostos são indispensáveis e é por eles que a Constituição se torna o fundamento de validade das demais normas jurídicas. Enquanto pela supremacia constitucional se garante o respeito ao documento fundamental do Estado (pois nenhuma norma que lhe seja contrária pode permanecer no ordenamento), pela rigidez constitucional se assegura que a norma elaborada sem observância dos requisitos estabelecidos deve deixar o acervo jurídico.

Desse modo, e ainda tendo em mente que em um Estado não podem conviver a Constituição e normas que lhes sejam incompatíveis, “a função precípua do controle de constitucionalidade é garantir a ordem e a coerência do sistema normativo, de modo que, partindo da supremacia e rigidez constitucional, haja conformidade entre as leis e seu fundamento de validade, que é a Constituição”<sup>5</sup>.

### **1.3 MODELOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

O exercício do controle de constitucionalidade pode receber várias classificações, levando-se em conta alguns padrões, conforme abaixo:

---

<sup>5</sup> MELO, Flávia Fernandes de: *Controle de Constitucionalidade*. In: *Controle de Constitucionalidade: fundamentos teóricos e jurisprudenciais segundo magistrados do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2011, p. 104.

### **1.3.1 Com relação ao tempo em que é exercido**

a) Controle Preventivo: é o controle feito antes da edição da própria lei, ainda no cerne do processo legislativo; é prévio, visa a proteger o ordenamento jurídico vigente do convívio com uma norma que já se percebe, na fase embrionária, contrária à Constituição. Realiza-se no âmbito do Poder Legislativo (por meio da manifestação da comissão de constituição e justiça da Casa respectiva), do Poder Executivo (por meio do veto) e do Poder Judiciário (quando acionado, por mandado de segurança para “trancar” processo legislativo que carreie proposição virtualmente inconstitucional).

b) Controle Repressivo: é o controle que ocorre após a lei entrar em vigor, e visa a retirar-lhe, conforme o caso, a validade ou eficácia. Realiza-se, ordinariamente, no âmbito de Poder Judiciário (e pode ser feita de modo difuso ou concentrado), mas também pode ser realizado pelos demais Poderes.

### **1.3.2 Com relação ao órgão que o exerce**

a) Controle Difuso: é o controle exercido, no âmbito do Poder Judiciário, por qualquer juiz ou tribunal, suspendendo a aplicação da lei no caso concreto em que é feita a análise. Opera efeitos entre as partes e, para elas, *ex tunc*. Sua origem está no caso *Marbury v. Madison*.

b) Controle Concentrado: é aquele feito por um órgão específico, ordinariamente o órgão de cúpula do Poder Judiciário, não havendo necessidade de caso concreto para que seja realizado. Seus efeitos são *erga omnes* e os efeitos, como regra, operam *ex nunc*. Sua origem remonta a Kelsen e foi positivado na Constituição da Áustria de 1920.

### **1.3.3 Com relação à natureza do órgão que o exerce**

a) Controle Judicial: o órgão que o exerce pertence à estrutura do Poder Judiciário; ou, mesmo sendo externo a essa estrutura, está a ela intimamente ligado e tem por função precípua o controle de constitucionalidade, como ocorre nas cortes constitucionais europeias.

b) Controle Político: é o controle levado a efeito por um um órgão externo à estrutura do Poder Judiciário. Em sentido puro, ocorreu na França por meio do Conselho

Constitucional criado em 1958, destinado apenas ao exame preventivo de constitucionalidade.

Convém dizer, com relação à realidade do controle de constitucionalidade no Direito Brasileiro, que aqui a predominância é do controle judicial, ocorrendo também o controle político exercido tanto pelo Legislativo (com participação das comissões de constituição e justiça no processo legislativo e com a sustação de atos do Poder Executivo), quanto pelo Poder Executivo (mediante vetos e recusa do Presidente da República em aplicar lei que considere inconstitucional).

#### **1.3.4 Com relação à oportunidade de exercício do controle**

a) Controle principal: ocorre quando o Judiciário é provocado mediante ação direta com o precípuo objetivo de obtenção de uma manifestação a respeito da constitucionalidade de determinada lei. Esse, pois, é o conteúdo do processo, que não se vincula a nenhuma lide em particular.

b) Controle incidental: ocorre no curso de determinada lide, na qual é suscitada a a inconstitucionalidade de uma norma. O conteúdo do processo não é a manifestação sobre a constitucionalidade da lei. E esse tema é apenas arguido por uma das partes, não sendo o conteúdo principal do processo.

### **1.4 OS GRANDES SISTEMAS DE CONSTITUCIONALIDADE**

#### **1.4.1 O sistema norte-americano**

Convém voltar um pouco antes de *Marbury v. Madison*, do ano de 1803, para focalizar melhor do surgimento do controle de constitucionalidade estadunidense, que forma, com o sistema austríaco-alemão, os dois eixos que se difundiram nos demais países.

A independência americana se dera um pouco antes, em 1776. Até então, os Estados Unidos da América eram uma colônia britânica, onde existia e ainda existe, no dizer de Thomas Cooley, “a tradição inglesa da soberania do Parlamento com sua competência para

livremente alterar a Constituição”<sup>6</sup>. Desse modo, houve certa resistência nos Estados Unidos pós-independência em aceitar o controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário, rompendo com a autoridade do Parlamento.

Não obstante isso, várias decisões aceitando o novel modelo de garantia da constituição foram surgindo, até a decisão do mencionado caso *Marburi v. Madison*, em que Marshall proclamou e consagrou que “compete ao Poder Judiciário a aplicação da lei ao caso concreto, enquanto exercício da função que tipicamente lhe cabe, a função jurisdicional”<sup>7</sup>.

Algumas conformações do controle de constitucionalidade existente no Estados Unidos da América podem ser extraídas dessa afirmação de Marshall. Em primeiro lugar, trata-se de um controle repressivo, ou seja, cuidará essencialmente de verificar a compatibilidade com a Constituição de normas que já integrem o estoque normativo do país (no entanto, esse sistema pode também “conviver com algumas práticas de controle político ou preventivo, porém de significado marginal, dado o seu reduzido impacto no tocante à finalidade última de preservar a supremacia da Constituição”<sup>8</sup>).

Além disso, é um controle difuso, podendo ser exercido por qualquer juiz ou órgão do Poder Judiciário, com o objetivo de se assegurar a supremacia da Constituição. Desse modo, todo juiz ou órgão do Judiciário norte-americano é competente para afastar a aplicação, no caso concreto, de norma por ele considerada inconstitucional. O poder decisório ou, em outras palavras, a jurisdição constitucional não está concentrada em apenas um órgão do Poder Judiciário.

E também é um controle incidental, que apenas ocorrerá no curso de determinado processo. E, nesse aspecto, “diz-se também que se cuida de um controle subjetivo, pois desenvolvido em razão de um conflito de interesses intersubjetivos, cuja finalidade principal

---

<sup>6</sup> COOLEY, Thomas M. *Constitutional Limitations*. Birmighan: The legal Classics Library, 1987, p. 3-4, obra citada em PIÑEIRO, Eduardo Schenato: *O controle de constitucionalidade: direito americano, alemão e brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed, 2012, p. 22.

<sup>7</sup> RAMOS, Elival da Silva: *Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas e evoluções*. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115.

<sup>8</sup> Elival da Silva Ramos, ob. Cit., p. 115.

é a defesa um direito subjetivo ou de um interesse legítimo juridicamente protegido de alguém”<sup>9</sup>.

Convém ainda destacar que a decisão de inconstitucionalidade proferida no sistema norte-americano possui efeitos *ex tunc*, que retroagem ao início da vigência da lei, desconstituindo-a como se não tivesse existido, e possui força vinculante, em princípio, apenas entre as partes.

Esse efeito limitador interpartes, na prática não existe, pois “o sistema tal como concebido nos Estados Unidos resolve parcialmente essa limitação, em face do princípio do *stare decisis* ou da força dos precedentes que a decisão da *Supreme Courte* gera”<sup>10</sup>, de modo que a decisão ganha efeitos *erga omnes*.

Como já frisado, o modelo norte-americano se expandiu além de suas fronteiras, podendo ser encontrado no Canadá, Austrália, Índia, Brasil, Argentina ou Japão, entre outros países, se não em seu aspecto puro, pelo menos integrando um sistema misto, como ocorre entre nós, que também tem traços do sistema austríaco-alemão.

#### **1.4.2 O sistema austríaco-alemão**

O sistema norte-americano iniciou sua consolidação na virada dos séculos XVIII e XIX, enquanto na Europa ainda vigorava a tese de soberania do Parlamento, sem abrir espaço para o controle jurisdicional de constitucionalidade.

Apenas no início do século passado é que veio a surgir, no Velho Continente, sobretudo por meio do pensamento de Hans Kelsen, um modelo próprio de controle de constitucionalidade, que teve inspiração no modelo norte-americano, mas que veio a ter características próprias, inclusive levando em conta o pouco prestígio histórico de que o Judiciário gozava, tendo em vista que, por muito tempo, esse Poder foi considerado uma *longa manus* do monarca.

---

<sup>9</sup> CUNHA Jr, Dirley da: *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*. – Salvador: JusPODIVM, 2010, p. 73.

<sup>10</sup> CUNHA Jr, Dirley da, ob. Cit., p. 74.

No Antigo Regime, utilizados politicamente pelo soberano absolutista, a imparcialidade dos juizes achava-se comprometida, porquanto sua ampla liberdade de ação nem sempre era bem exercida – na realidade, desde que não entrasse em rota de colisão com os desígnios da monarquia, pouco ou nenhum controle havia sobre a judicatura. Com o passar dos anos, a magistratura passou a confundir-se com a própria aristocracia (cf. GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia: o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999, especialmente as p. 56-64), uma classe dos donos do poder (cf. FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001), que lhe fornecia o capital humano (vale notar que no Brasil, mesmo com a promulgação da Constituição de 1891, de forte influência liberal, e instituição do Supremo Tribunal Federal no ano anterior – quase um ano após a Proclamação da República –, a maior parte dos ministros provinham do Supremo Tribunal de Justiça do Império). Casos de privatização da jurisdição (na medida em que a função podia ser comprada, alugada ou transmitida por herança) e uso pessoal e arbitrário de seus poderes haviam tornado o Judiciário um Poder alvo de desconfiança geral. Não por outra razão, Montesquieu postulou a temporariedade do cargo de magistrado como forma de conter-lhe os excessos e uma jurisdição mecanicista, que servisse de boca da lei (de sua parte, o dramaturgo e poeta espanhol Félix Lope de Vega y Carpio proclamou que “os magistrados devem ser como as leis, que castigam com equidade e não com ira”).<sup>11</sup>

Diferentemente do modelo norte-americano, o modelo austríaco foi concebido como de controle concentrado, em que a verificação de constitucionalidade das leis ficava a cargo de um órgão especial, o Tribunal Constitucional (ou Corte Constitucional), conforme projeto que Kelsen apresentou durante a elaboração da Constituição da Áustria de 1920.

Convém frisar que o Tribunal Constitucional é um órgão especial que se localiza fora do âmbito do Poder Judiciário e exerce as funções de “legislador negativo” – em contraste com o Parlamento (que exerce a função de legislador positivo, criando leis) –, retirando do ordenamento jurídico as normas em desacordo com a Constituição.

Nesse mesmo sentido, no dizer de Dirley da Cunha Júnior<sup>12</sup>, “o Tribunal Constitucional é um legislador, só que um legislador negativo”. E é o único órgão competente para declarar a inconstitucionalidade de uma lei, que continuará sempre vigendo enquanto

---

<sup>11</sup> GONÇALVES, Rogério de Melo. *Quis custodiet ipsos custodes? Ceticismo epistemológico e majoritarismo: reflexões para uma crítica ao monopólio da hermenêutica constitucional e à criação da norma julgada geral e abstrata pelo Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 109.

<sup>12</sup> Ob. Cit, p. 80.

tal não acontecer, o que instrui o entendimento de que uma eventual declaração de inconstitucionalidade só terá efeitos a partir de então, ou seja, efeitos *ex nunc*.

Considerando-se que a verificação de constitucionalidade só pode ocorrer no Tribunal Constitucional, dada a natureza concentrada desse controle, a declaração de inconstitucionalidade não ocorre incidentalmente, mas apenas de modo direto, principal, em que o processo apresentado perante aquele Tribunal tem esse fim específico, qual seja, o de obter decisão sobre a constitucionalidade ou não da lei em questão.

Nessa sequência de características, outra surge intrinsecamente ligada aos modos *concentrado e principal* de decisão, qual seja, o efeito *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade, de modo que tal declaração arrastará seus efeitos para todo o ambiente jurídico.

No entanto, esse modelo, iniciado em 1920, trazia um muito reduzido rol de habilitados a suscitar a manifestação do Tribunal Constitucional: eram apenas o Governo Federal e o Governo dos Estados, o que faziam por meio de um “Pedido Especial” para a verificação da *constitucionalidade* de determinada lei. Com isso, os juízes e tribunais tinham que aplicar uma norma mesmo que a julgassem inconstitucional, pois sequer tinham a prerrogativa de suscitar a análise de sua constitucionalidade.

Essa situação de verdadeiro incômodo judicial persistiu até a reforma constitucional havida no ano de 1929, na *Áustria*, quando o número de legitimados sofreu um acréscimo.

De fato, como lembra Dirley da Cunha Júnior<sup>13</sup>, também recebeu legitimidade para provocar a jurisdição constitucional outros dois órgãos, desta vez integrantes da justiça ordinária, que *são* a Suprema Corte de Justiça para as causas cíveis e penais e a Corte Suprema para as causas administrativas, e que são capazes de atuar, na via incidental, no âmbito de uma ação comum. Dessa forma, no sistema austríaco passou a existir as formas *principal e incidental* de controle de constitucionalidade, mas com ênfase naquele.

---

<sup>13</sup> Ob. Cit. p. 81-82.

### **1.4.3 O sistema híbrido**

Os sistemas híbridos, também chamados de sistemas mistos, combinam aspectos do sistema difuso norte-americano e do sistema concentrado surgido na Áustria na década de 1920.

Como se sabe, o natural da evolução humana, em todos os ramos do conhecimento, é ir agregando conhecimentos de modo a sempre aprimorar seus diferentes campos de atividade, e no Direito não se opera de modo diverso. Tanto é que, dentro do próprio sistema europeu concentrado, principalmente a partir da reforma de 1929 da Constituição da Áustria, já se incorporaram possibilidades de verificação incidental da constitucionalidade de normas.

Assim, em caráter mais amplo, foram tomando forma os sistemas híbridos, principalmente grassando, como realçou o professor Elival da Silva Ramos, em países “pertencentes à família romano-germânica que, de início, delinearão os respectivos sistemas de controle à feição do modelo estadunidense, impondo-se, todavia, em movimento subsequente, a importação de instrumentos e técnicas do modelo europeu, de modo a atenuar o problema da falta de uniformidade das decisões declaratórias de inconstitucionalidade, já que proferidas *incidenter tantum* e com efeitos restritos às partes em litígio”.<sup>14</sup>

Acompanhando a evolução histórica do controle de constitucionalidade no Brasil, por meio de suas sucessivas constituições (como veremos no capítulo seguinte), é fácil perceber o acerto dessa lição do Professor Elival da Silva Ramos, bem assentando o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade como apresentando todas as características do sistema misto.

## **1.5 PRINCÍPIOS GERAIS E CONSTITUCIONAIS NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

### **1.5.1 Princípio da supremacia da Constituição**

As constituições surgem em um momento peculiar na vida de um Estado, produzidas por um Poder Constituinte, que age sem amarras, procurando expressar o sentimento do povo

---

<sup>14</sup> RAMOS, Elival da Silva, ob. Cit., p. 169.

na organização do Estado que se quer construir. A Constituição é, pois, superior às leis que surgem posteriormente (ou mesmo às que subsistam, pelo fenômeno da “recepção”), pois essas são oriundas do processo legislativo disciplinado por ela própria, não podendo ter conteúdo desarmônico com o seu texto.

É tão importante esse princípio para o controle de constitucionalidade das leis, já que nenhuma norma pode existir em desacordo com a Constituição, que Luís Roberto Barroso informa que, “para assegurar essa superioridade, a ordem jurídica concebeu um conjunto de mecanismos destinados a invalidar e/ou paralisar a eficácia dos atos que contravenham a Constituição, conhecidos como controle de constitucionalidade”<sup>15</sup>.

Ou seja, o princípio da supremacia da Constituição constitui-se no próprio pilar de existência do controle de constitucionalidade, sendo-lhe ao mesmo tempo *fundamento e finalidade*.

### **1.5.2 Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Leis e Atos Regulamentares Editados pelo Poder Público**

Por este princípio, tem-se que todo ato normativo emanado do Poder Público - em especial as leis, emanadas do Poder Legislativo -, desfrutam do entendimento de que são constitucionais, ou seja, a partir do momento em que a lei é sancionada e promulgada, sobre ela lança-se um manto de presunção de constitucionalidade.

Traçando um paralelo, tal como as leis tem a Constituição Federal como norte, os atos regulamentares editados pelo Poder Público precisam revestir-se também do critério da legalidade, ou seja, estar em acordo com a legislação que rege o assunto, e não tratar temas que sejam de competência destas.

Trata-se de uma presunção que logicamente não é absoluta, posto os vários casos em que uma lei é declarada inconstitucional, sendo então uma presunção *iuris tantum*, uma presunção relativa de constitucionalidade.

---

<sup>15</sup> BARROSO, Luís Roberto: *Curso de Direito Constitucional – os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo* - São Paulo – Saraiva, 2010, p. 300.

Guilherme Peña de Moraes, analisando a repercussão deste princípio nos controles difuso e concentrado de constitucionalidade, entende que “no âmbito do controle difuso, do princípio da presunção de constitucionalidade deflui a reserva de plenário”<sup>16</sup>, ou seja, apenas pela maioria absoluta dos votos do plenário ou do órgão julgador do tribunal é que se pode declarar a inconstitucionalidade de uma norma, e também entende que “no âmbito de constitucionalidade concentrado, do princípio da presunção de constitucionalidade derivam a atuação do Advogado-Geral da União, na condição de curador da presunção de constitucionalidade (defensor legis)”<sup>17</sup>. Ou seja, trata-se de princípio de plena aplicação ao sistema híbrido de constitucionalidade adotada no Brasil, vez que se integra tanto ao modelo difuso quanto ao concentrado.

### **1.5.3 Princípio da Interpretação Conforme**

Provém do direito alemão e demanda esforços no sentido de se privilegiar, o quanto possível, a manutenção da norma jurídica cuja constitucionalidade é posta em discussão.

De acordo com Luís Roberto Barroso, “o princípio abriga, simultaneamente, uma técnica de interpretação e um mecanismo de controle de constitucionalidade”<sup>18</sup>. De fato, os tribunais e sobretudo as cortes constitucionais devem buscar, na interpretação de uma norma, aquela que mais se coadune com o teor da Constituição do país; e, do mesmo modo, deve sempre buscar, dentre as perspectivas que o texto constitucional permite, uma forma de manter a constitucionalidade da norma aplicando-a a determinada situação possível, retirando o seu alcance de situações não permitidas.

Por meio dessa técnica de interpretação, pode-se manter a constitucionalidade de uma norma, com ou sem redução de texto (sem redução de texto por meio da restrição de sua aplicação a situações que não a coloquem em choque com o sentido da Constituição).

---

<sup>16</sup> MORAES, Guilherme Peña de: *Curso de Direito Constitucional* – São Paulo: Atlas, 2016, p. 140.

<sup>17</sup> MORAES, Guilherme Peña de: *Curso de Direito Constitucional* – São Paulo: Atlas, 2016, p. 140.

<sup>18</sup> *Curso de Direito Constitucional*, p. 302.

#### **1.5.4 Princípio da Unidade da Constituição**

A Constituição é um texto único e indivisível, que não opera por partes isoladas, mas como um todo harmônico e conformador do Estado que a produziu. Ela dissemina seus princípios e regras à integralidade do sistema jurídico.

Desse modo, esse princípio informador de critérios para o controle de constitucionalidade orienta que a interpretação sobre a constitucionalidade de qualquer norma deve levar em conta o conteúdo global da Constituição, devendo ceder espaço interpretações que não levem em conta o caráter sistemático do texto constitucional.

#### **1.5.5 Princípio da Máxima Efetividade**

Os atos jurídicos podem ser analisados sob três prismas: os planos da *existência*, da *validade* e da *eficácia*. Luís Roberto Barros acrescenta que, “no período imediatamente anterior e ao longo da vigência da Constituição de 1988, consolidou-se um quarto plano fundamental de apreciação das normas constitucionais: o da sua efetividade”<sup>19</sup>.

Assim, no âmbito da interpretação constitucional, deve-se buscar o sentido da norma que seja capaz de lhe propiciar o maior alcance possível, a maior possibilidade de realização da vontade do constituinte.

### **1.6 A INTERPRETAÇÃO FEITA PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Nos princípios vistos, um ponto em comum é que sinalizam na direção da precedência da Constituição, do desejo de ser garantida a sua maior abrangência e aplicação. Ainda assim, admite-se que o Presidente da República também possa exercer sua interpretação.

A Constituição de 1988 permite aos três Poderes exercerem o controle de constitucionalidade. Pelo art. 102, cabe ao Supremo Tribunal Federal, “precipualemente, a guarda da Constituição”. Ao Legislativo, pelo art. 62, § 5º, cabe, referente às medidas provisórias, o “juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais”; cabe também proceder ao exame prévio de constitucionalidade dos projetos de lei em andamentos, o que é feito por meio da comissão de constituição, justiça e cidadania de cada Casa

---

<sup>19</sup> Curso de Direito Constitucional, p. 306.

congressual; cabe ainda, pelo art. 49, V, da Constituição Federal, “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”; compete-lhe, pelo art. 52, X da Constituição Federal, “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”; e cabe derrubar o veto presidencial baseado em inconstitucionalidade (art. 66, § 4º, da Constituição Federal).

Ao Poder Executivo também é dado exercer o controle de constitucionalidade, seja pelo exercício do veto presidencial (art. 66, § 1º), seja deixando de cumprir leis manifestamente incompatíveis com a Constituição Federal, conforme prerrogativas que lhes são conferidas, em exame sistemático, pelos arts. 78 e 84 da Constituição Federal (o art. 78 preceitua que compete ao Presidente e ao Vice-Presidente da República “manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”).

Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal já decidiu ser lícito ao chefe do Executivo determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente a lei considerada inconstitucional (ADI 221-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves - DJ de 22/10/1993). O Superior Tribunal de Justiça, de sua parte, também já assentou que o “poder executivo deve negar execução a ato normativo que lhe pareça inconstitucional” (REsp 23.121-GO, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, DJ de 8/11/1993).

Desse modo, o Presidente da República tem o poder-dever de deixar de aplicar uma lei se a entender em desacordo com a Constituição Federal, de modo manifesto e incontestado. No entanto, este poder-dever dado ao Presidente da República não é a senha para um exercício desarrazoado de afastamento de aplicação de leis; ele pode e deve ser exercido tão somente quando a lei, sob pelo menos um forte fundamento, formal ou material, desborde claramente dos ditames constitucionais.

E tanto é assim que o art. 85 da Constituição Federal prevê, no inciso VII, que é crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra “o cumprimento das leis e das decisões judiciais”.

## **CAPÍTULO II - A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E O CONTROLE POLÍTICO-REPRESSIVO.**

### **2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1824**

A primeira Constituição brasileira surgiu em uma época de grande influência da tradição inglesa de supremacia do parlamento, bem como da tradição francesa de separação dos poderes. Reflexo disso é o conteúdo do art. 15 da Constituição Política do Império do Brasil, onde se lê, respectivamente, nos incisos VIII e IX, que é da competência da Assembleia Geral (ou seja, do Parlamento), “fazer as leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las” e “velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação”. Aí está consagrada a supremacia do Parlamento nesta Constituição, bem como sua função de exercer o controle de constitucionalidade das leis.

No âmbito da separação dos poderes, o art. 9º ressaltava que “a Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição oferece”, e o art. 10º dizia que “Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial”. Para rematar, o art. 98 tinha a redação de que “O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos”. Assim, com esse dogma da separação dos poderes associado à previsão de que era o Parlamento o responsável pela guarda da Constituição, nada há de controle judicial de constitucionalidade nesta primeira constituição brasileira.

A existência do Poder Moderador em posição de superioridade ante os demais, impediu até mesmo que existisse algum controle de constitucionalidade repressivo, de natureza política, que pudesse vir a ser exercido pelo Parlamento, não obstante a entusiasmada interpretação em sentido oposto que ocasionalmente pudesse surgir da leitura do art. 15.

## 2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891

Foi em 1890 que surgiu, no Brasil, o controle judicial de constitucionalidade das leis, tanto na Constituição Provisória de 1890 (Decreto Numerado 510, de 22 de junho de 1890), quanto no Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890 (que organizou a Justiça Federal).

Por meio de seu art. 58, § 1º, alínea *b*, o Decreto Numerado 510 previu que, no âmbito das atribuições do Supremo Tribunal Federal, “das sentenças da justiça dos Estados em última instância haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal quando se contestar a validade de leis ou actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes e a decisão do tribunal do Estado considerar válidos os actos, ou leis impugnados”.

Com redação de semelhante alcance, o Decreto nº 848, de 1890, nas alíneas *a* e *c* do parágrafo único do art. 9º, também previu recurso para o Supremo Tribunal Federal “quando a decisão houver sido contrária à validade de um tratado ou convenção, à applicabilidade de uma lei do Congresso Nacional, finalmente, à legitimidade do exercício de qualquer autoridade que haja obrado em nome da União, qualquer que seja a alçada” e “quando a interpretação de um preceito constitucional ou de lei federal, ou da cláusula de um tratado ou convenção, seja posta em questão, e a decisão final tenha sido contrária, à validade do título, direito e privilégio ou isenção, derivado do preceito ou cláusula”.

No ano seguinte, em 1891, a Constituição Republicana caminhou na mesma direção, em seu art. 59, § 1º, alínea *a*, e no § 2º, *verbis*:

**Art. 59.** Ao Supremo Tribunal Federal compete:

.....  
§ 1º Das sentenças das justiças dos Estados em ultima instancia haverá. recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) quando se questionar sobre a validade ou applicação de tratados e leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado for contra ella;

b) quando se contestar a validade de leis ou de actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes, e a decisão do Tribunal do Estado considerar validos esses actos, ou essas leis impugnadas.

§ 2º Nos casos em que houver de applicar leis dos Estados, a justiça federal consultará a jurisprudencia dos tribunaes locaes, e vice-versa, as justiças dos

Estados consultarão a jurisprudência dos Tribunais Federais, quando houverem de interpretar leis da União.

A redação destes três diplomas legais ocorreu com nítida influência da tradição norte-americana do *judicial review*, em tal época já disseminada além de suas fronteiras. Convém reparar, da leitura do permissivo constitucional de 1891, que o controle jurisdicional de constitucionalidade no Brasil iniciou-se de forma difusa e incidental.

Esta Constituição já trouxe avanço com relação ao controle jurisdicional de constitucionalidade, mas ainda não contemplou a criação do controle político-repressivo de constitucionalidade.

### **2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1934**

A breve Constituição de 1934 surgiu logo após o início do sistema austríaco de controle de constitucionalidade inspirado por Hans Kelsen, e em função disso pôde abrigar as inovações do controle concentrado de constitucionalidade, contribuindo, assim, para o início da construção de um sistema híbrido de controle no Brasil.

Pela redação de seu art. 179, a declaração de inconstitucionalidade feita pelos tribunais só seria possível com o voto da maioria de seus membros, o que é um dos aspectos do controle concentrado.

Aqui já se esboçam as primeiros nuances do controle político-repressivo de constitucionalidade, pois esta constituição trouxe a gênese do art. 52, X, da atual Constituição, pois “consagrava a competência do Senado Federal para ‘suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário’, emprestando efeito erga omnes à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (art. 91, IV, e 96)”<sup>20</sup>.

Outro grande passo rumo ao sistema híbrido foi a criação da representação interventiva (art. 12, V, § 2º), de competência exclusiva do Procurador-Geral da República,

---

<sup>20</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional* – São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1036

para os casos de violação dos princípios constitucionais constantes do art. 7º, I, alíneas *a a h*, tradicionalmente chamados de princípios constitucionais sensíveis. “Esta ação direta interventiva representou o primeiro passo para o desenvolvimento, entre nós, do controle ‘europeu’ ou ‘concentrado’ de constitucionalidade”<sup>21</sup>.

Apesar de ter tido curta duração, a Constituição Federal de 1934 acresceu essas importantes contribuições à formação do modelo brasileiro de controle de constitucionalidade, que incorpora importantes aspectos tanto do sistema norte-americano, quanto do europeu, notadamente o da Carta austríaca da década de 20 do século passado.

Outro importante detalhe a ser mencionado, e que facilmente se observa, é que esta Constituição fortaleceu o Poder Judiciário pelas novas e exclusivas atribuições que lhe foram delegadas no âmbito do exercício do controle de constitucionalidade.

#### **2.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1937**

Esta Constituição foi outorgada durante o governo do Presidente Getúlio Vargas, e nessas circunstâncias não se revelou um período fértil nem para o controle de constitucionalidade, que reforça o Poder do Judiciário, nem para a atuação do Parlamento, que sequer funcionou.

Trouxe uma inovação jurídica, no parágrafo único do art. 96, que significou um total desprestígio para o Poder Judiciário, ao atribuir ao Poder Executivo a faculdade de tornar sem efeito decisão que declarava inconstitucionalidade de lei: o Presidente da República submeteria sua decisão ao Congresso Nacional, que, se a confirmasse por voto de dois terços dos membros de cada Casa, anularia a decisão do Poder Judiciário.

Também o próprio controle político-repressivo de constitucionalidade sofreu retrocesso com esta constituição, posto que não conservou a possibilidade de o Senado Federal atribuir efeito *erga omnes* à declaração de inconstitucionalidade realizada pelo Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>21</sup> CUNHA JR, Dirley da, ob cit, p. 89.

## 2.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Novamente se vê que os processos constituintes refletem a realidade histórica do momento em que se instalam. A Constituição de 1946 ocorreu em período logo ao fim da Segunda Guerra Mundial, em que regimes totalitários foram derrotados, refletindo aqui na redemocratização do País.

Ela restabeleceu o Poder Judiciário como a sede das decisões finais em matérias de controle de constitucionalidade. Não mais contemplou a possibilidade de o Presidente da República afastar decisão de inconstitucionalidade de lei e ainda trouxe de volta a representação interventiva e a suspensão, pelo Senado Federal, da execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Aí reaparece na história do controle político-repressivo de constitucionalidade brasileiro a atribuição dada ao Senado Federal de suspender a aplicação de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Uma das emendas apresentadas a essa Constituição inovou significativamente o sistema de controle de constitucionalidade. Trata-se da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que criou a representação genérica de inconstitucionalidade. Se era genérica tal representação, o controle por meio dela exercido era de natureza abstrata; e como pela nova redação dada à alínea *k* do inciso I do art. 101 da Constituição de 1946 se tratava de outra competência originária do Supremo Tribunal Federal, ao qual cabia processar e julgar “a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República”, tal controle também era concentrado. Ora, pois, inaugurava-se então o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

Essa emenda também propiciou ao Estados o controle dos atos normativos dos municípios em face da constituição estadual, conforme a nova redação do inciso XIII do art. 124.

Aqui houve um avanço com relação à Constituição de 1934, no rumo do controle híbrido de constitucionalidade, pois já

se encontrava perfeitamente definido um modelo misto ou eclético de controle judicial de constitucionalidade, que combina os sistemas difuso-incidental, de competência de todos os juízes e tribunais nos casos concretos sujeitos às suas apreciações, e concentrado-principal, de competência exclusivamente do Supremo Tribunal Federal, das leis e atos normativos estaduais e federais em face da Constituição Federal, e dos Tribunais de Justiça Estaduais<sup>22</sup>.

## 2.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A EMENDA Nº 1, DE 1969

Não foi preservada pela Constituição Federal de 1967 a faculdade de os Estados denunciarem junto ao tribunal de justiça a inconstitucionalidade genérica de atos municipais. Por seu turno, a Emenda nº 1, de 1969, houve por bem prever, “expressamente, o controle de constitucionalidade de lei municipal, em face da Constituição Estadual, para fins de intervenção no Município (art. 15, § 3º, *d*)”.<sup>23</sup>

Dito isso, convém arrematar que essa Constituição não trouxe significativas modificações no controle de constitucionalidade, mantendo-se o seu formato híbrido.

Em 1977, duas alterações vieram a ocorrer. Uma delas, não mantida pelo constituinte de 1988, foi a criação da representação para fins de interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual a ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal (art. 119, I, *l*). A outra subsiste ainda hoje: é a possibilidade de concessão de medida cautelar nas representações genéricas de inconstitucionalidade (art. 119, I, *p*).

Foi mantido nos mesmos termos o controle político-repressivo de constitucionalidade conferido ao Senado Federal para suspender, no todo ou em parte, leis e decretos declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>22</sup> Dirley da Cunha Júnior, *ob cit*, p. 90.

<sup>23</sup> Gilmar Ferreira Mendes, *ob. cit.*, p. 1045

## 2.7 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Esta Constituição sim, trouxe grandes inovações no controle político-repressivo de constitucionalidade - inclusive criando o disposto no art. 49, V, objeto do presente estudo - e, enfim, em todo o modelo brasileiro de controle de constitucionalidade.

A Carta de 1988 manteve o sistema híbrido, que começou a se desenhar com a Constituição de 1934, de modo que convivemos com um modelo que tem institutos do controle difuso incidental originário dos Estados Unidos da América e institutos do método concentrado e principal que deriva do sistema austríaco de Hans Kelsen. E, convém dizer, além de manter o modelo híbrido, aperfeiçoou-o com algumas novas ações perante o Supremo Tribunal Federal.

Assim, o controle de constitucionalidade hoje existente pode ser exercido, no método difuso incidental, por qualquer juiz ou tribunal no âmbito de algum processo subjetivo. Ele tem lugar, então, em um caso concreto em que se coloca em dúvida a constitucionalidade de alguma norma, e o juiz ou tribunal, até mesmo de ofício, pode afastar-lhe a aplicação.

E também pode ser exercido, no modelo concentrado principal, pelo Supremo Tribunal Federal, por meio de ação direta e em caráter abstrato, no que se refere a atos normativos federais ou estaduais que contrastem com a Constituição Federal; e, no que se refere aos demais atos normativos legais, é exercido pelos tribunais de justiça estaduais e pelo do Distrito Federal em face da constituição do respectivo Estado.

Na opinião de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco,

a Constituição de 1988 conferiu ênfase, portanto, não mais ao sistema difuso ou incidente, mas ao modelo concentrado, uma vez que, praticamente, todas as controvérsias constitucionais relevantes passaram a ser submetidas ao Supremo Tribunal Federal, mediante processo de controle abstrato de normas. A ampla legitimação, a presteza e a celeridade desse modelo processual, dotado inclusive da possibilidade de suspender imediatamente a

eficácia do ato normativo questionado, mediante pedido de cautelar, constituem elemento explicativo de tal tendência<sup>24</sup>.

Realmente, a Constituição de 1988 aumentou o alcance do método concentrado de controle de constitucionalidade com a instituição de novas formas de acesso, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, a Ação Declaratória de Constitucionalidade e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Feitas estas considerações sobre o modelo atual de controle de constitucionalidade brasileiro, temos a seguinte situação:

- a) Controle difuso, perante qualquer Juiz ou Tribunal.
- b) Controle concentrado, perante o Supremo Tribunal Federal, por meio das seguintes ações:
  - b.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI.
  - b.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO.
  - b.3 Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC.
  - b.4 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF.
  - b.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva – ADI Interventiva.

Por ser parte do objetivo próprio deste trabalho, o controle-político repressivo no texto da Constituição de 1988 é tratado de *per se* no tópico seguinte.

## **2.8 O CONTROLE POLÍTICO-REPRESSIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O controle político de constitucionalidade é exercido pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo, e os dois poderes podem fazê-lo tanto de modo preventivo, quanto de modo repressivo.

---

<sup>24</sup> Ob. cit., p. 1.062.

O controle político preventivo encontra-se, em parte, no art. 58 da Constituição Federal, que prevê a existência, no âmbito do Congresso Nacional e de suas Casas, de comissões permanentes e temporárias com atuação conforme o previsto no respectivo regimento interno ou no ato que as criou, sendo que a comissão com atribuição para emitir parecer sobre a constitucionalidade dos projetos de lei em tramitação é a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania de cada Casa.

Ao emitir o respectivo parecer, essas Comissões concretizam um “controle preventivo, realizado por órgão de natureza política”<sup>25</sup>.

É também preventivo o controle político exercido pelo Poder Executivo por meio do veto apostado a projeto de lei com base em vício de inconstitucionalidade. Nesse particular, convém dizer que a palavra final não se concentra nas mãos do Presidente da República, mas, sim do Parlamento, a teor do art. 66, § 4º, da Constituição Federal, que lhe permite apreciar o veto e rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

No âmbito do controle repressivo, ao Presidente da República é dado negar a aplicação de uma lei que julgue manifestamente inconstitucional, inclusive por vício de iniciativa. Não obstante a presunção de constitucionalidade das leis, ainda assim é tolerado que o Chefe do Poder Executivo se valha dessa faculdade, quando sua verificação de constitucionalidade considerar adequado.

O controle político repressivo exercido pelo Legislativo, foi muito ampliado na constituição atual, e encontra-se nos artigos abaixo:

a) No art. 62, § 5º, da Constituição, encontra-se o controle de admissibilidade de medidas provisórias, sendo que o exame de mérito dependerá “do juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais”, quais sejam, os critérios de relevância e urgência, e sobre a pertinência temática, tudo constante do *caput* deste art. 62, bem como de seus §§ 1º e 2º.

---

<sup>25</sup> Luís Roberto Barroso, ob. cit., p. 95.

b) No art. 52, X, como competência privativa do Senado Federal, mantendo previsão contida inicialmente na Carta de 1934, a de “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.

c) No art. 49, V, com a faculdade de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”, sustação esta que ocorre por meio da aprovação de Projeto de Decreto Legislativo.

Sobre este último dispositivo, objeto do presente trabalho, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, ele já integrou o Substitutivo 1 do Relator na Comissão de Sistematização, inicialmente como inciso XIII do art. 77<sup>26</sup>; ao ser concluído o Substitutivo 2, migrou para o inciso XII do art. 55.<sup>27</sup>

Ao tempo da tramitação em Plenário, integrou o Projeto A (início do 1º turno), como inciso XI do art. 59<sup>28</sup>; em sequência, no início do 2º turno constou como o inciso VI do art. 50 do Projeto B<sup>29</sup>; ao final deste 2º turno, integrou o Projeto C como inciso V do art. 49, mesmo posicionamento do texto promulgado<sup>30</sup>; e como tal integrou o Projeto D (Redação Final)<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira; LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. 24, v. 1.

<sup>27</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira, ob. cit., p. 23, v. 1.

<sup>28</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira, ob. cit., p. 24, v. 1.

<sup>29</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira, ob. cit., p. 121, v. 1.

<sup>30</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira, ob. cit., p. 121, v. 1.

<sup>31</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira, ob. cit., p. 121, v. 1.

### **CAPÍTULO III - A UTILIZAÇÃO DO CONTROLE POLÍTICO REPRESSIVO PELO SENADO FEDERAL NO PERÍODO 2015/2018**

Para a definição desse recorte de tempo de 2015 a 2018, foi levado em consideração que é um período no qual houve a apresentação de um significativo número de projetos de decreto legislativo, capaz de fornecer segura base empírica para o estudo a que se pretendeu fazer.

Além disso, contemplou mais de um período de presidência da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, buscando-se com isso afastar quaisquer aspectos pessoais que, mesmo de longe, pudessem repercutir no *iter* processual das proposições sob exame.

#### **3.1 RELAÇÃO DE PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO QUE VISAM A SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 49, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Com base na pesquisa a que se procedeu, obteve-se a seguinte relação de Projetos de Decreto Legislativo que visam a sustar atos normativos do Poder Executivo, nos termos do art. 49, V da Constituição Federal, abaixo distribuída em 4 quadros, por ano, com o intuito de se fornecer a identificação dos mesmos:

**Quadro 1: ano de 2015**

PDS	Norma objeto da sustação	Situação atual do PDS	Assunto
01/2015	Decreto nº 8.395, de 28 de janeiro de 2015	27/03/2017 – aguardando designação de Relator	Reduz alíquotas de tributos incidentes sobre combustíveis.
04/2015	Decreto nº 8.395, de 28 de janeiro de 2015	13/02/2015 – aguardando designação de Relator	Reduz alíquotas de tributos incidentes sobre combustíveis.
08/2015	Resolução Homologatória da ANEEL nº 1.857, de 27 de fevereiro de 2015	18/03/2015 – aguardando designação de Relator	Homologa quotas anuais definitivas da Conta de Desenvolvimento Energético.

09/2015	Arts. 6º, 7º, 9º e 10 do Decreto nº 8.365, de 24 de novembro de 2014.	19/03/2015 – aguardando designação de Relator	Traz normas restritivas para enquadramento de servidores em quadro de extinção da União.
33/2015	Terceiro Termo de Ajuste ao 80º Termo de Cooperação Técnica para o desenvolvimento de ações vinculadas ao projeto “Ampliação do acesso da população brasileira à atenção básica em saúde”, celebrado entre o Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde e a Organização Pan Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde.	11/03/2016 – aguardando inclusão em ordem do dia	Refere-se a ajuste do Projeto “Ampliação do acesso da população brasileira à atenção básica em saúde”.
42/2015	Art. 1º e o parágrafo único do art. 2º da Portaria nº 1.253 de 12 de novembro de 2013 do Ministério da Saúde.	08/12/2017 – transformada em norma jurídica: Decreto Legislativo nº 177/2017	Altera atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde.
43/2015	Norma Regulamentadora NR-12, do Ministério do Trabalho e Emprego.	03/05/2017 – a matéria é retirada de Pauta para reexame do Relatório	Cria exigências de fabricação, referente a segurança e higiene do trabalho que encarecerão as máquinas e equipamentos.
84/2015	Portaria nº 23, de 6 de junho de 1994, do Departamento Nacional de Combustíveis, e o art. 5º da Resolução nº 292, de 29 de agosto de 2008, do Conselho Nacional de Trânsito.	29/06/2018 – Redistribuído a novo Relator.	Impede a utilização de veículos de passeio movido a óleo diesel.
85/2015	Art. 13 da Resolução Normativa nº 479, de 3 de abril de 2012, e os arts. 21 e 218 da Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica — ANEEL.	14/03/2018 – O Relator solicita reexame da matéria	Repassa aos Municípios a responsabilidade pelos serviços de elaboração de projeto, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação

			pública e a transferência de tais ativos.
86/2015	Art. 8º da Resolução nº 3, de 16 de setembro de 2011, da Comissão Nacional de Residência Médica da Secretaria de Educação Superior.	03/08/2017 – Aguardando redesignação de Relator	Dispõe sobre o processo de seleção pública dos candidatos aos Programas de Residência Médica.
87/2015	Art. 9º, § 5º e inciso III do § 2º do art. 10, ambos do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, com redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005.	20/05/2016 – Aguardando redesignação de Relator.	Cria a obrigatoriedade de apresentar descrição georreferencial de imóveis rurais.
157/15	Orientação Normativa “ON-GEADE-002-01” aprovada pela Portaria nº 162, de 21.09.2001 e todos os processos administrativos demarcatórios que tenham utilizado esta orientação normativa, desde sua publicação.	15/12/2016 – Aprovado no Senado Federal, e em 01/02/2017 remetido à Câmara dos Deputados	Demarcação de terrenos de marinha.
158/15	Portaria nº 443, de 17 de dezembro de 2014, do Ministério do Meio Ambiente (MMA).	16/02/2016 – Retirado pelo Autor, e arquivado.	Define as espécies da flora brasileira ameaçadas de extinção aquelas constantes da “Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção”.
183/15	Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014, alterada pela Portaria nº 98, de 28 de abril de 2015, do Ministério do Meio Ambiente (MMA).	16/02/2016 – Retirado pelo Autor, e arquivado.	Define as espécies de peixes e invertebrados aquáticos da fauna brasileira ameaçadas de extinção aquelas constantes da “Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção – Peixes e Invertebrados Aquáticos.
184/15	Portaria nº 444, de 17 de dezembro de 2014, do Ministério do Meio Ambiente (MMA).	16/02/2016 – Retirado pelo Autor, e arquivado.	Define as espécies da fauna brasileira ameaçadas de extinção aquelas constantes da “Lista Nacional Oficial de

			Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção.
228/15	Atos bilaterais firmados com a Venezuela.	13/02/2017 – Aguardando redesignação de Relator	Atos bilaterais firmados com a Venezuela.
269/15	Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 54, de 10 de dezembro de 2013, e a Instrução Normativa (IN) nº 06, de 18 de agosto de 2014, ambas da ANVISA.	01/07/2015 – Aguardando designação de Relator	Localização de medicamentos
296/15	Capítulo VIII do anexo único do Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998.	01/08/2018 – Distribuído ao Relator	Processos licitatórios da Petrobrás.
328/15	Decreto nº 8.497, de 4 de julho de 2015, do Poder Executivo.	03/08/2017 – Aguardando novo Relator	Reconhecimento de especialidades médicas – residência médica.
346/15	Decreto nº 8.515, de 3 de setembro de 2015, do Poder Executivo.	20/10/2016 – Pronto para apreciar o Relatório	Delega competência ao Ministro da Defesa para a edição de atos relativos a pessoal militar.
374/15	Resolução CONTRAN nº 533, de 17/06/15, que altera o § 3º do art. 1º da resolução CONTRAN nº 277, de 28/05/18, e a Resolução CONTRAN nº 541, de 15/07/15, que acrescenta o § 4º ao art. 1º da Resolução CONTRAN nº 277.	13/02/2017 – Aguardando redesignação de Relator.	Utilização do dispositivo de retenção para o transporte de crianças nos veículos escolares
375/15	Portaria nº 404, de 2012, da Secretaria de Patrimônio da União.	05/07/2018 – Aguardando novo Relator.	Cessão de espaços físicos em águas públicas e cálculo do preço devido.
376/15	Inc. II do artigo 35, do Decreto n. 8.033, de 2013, e os arts. 6º e 7.º da Portaria 110, de 02/08/13 da Secretaria de Portos da Presidência da República.	20/05/2016 – Aguardando redesignação de Relator.	Ampliação de área portuária.
377/15	Portaria nº 61, de 1º de outubro de 2015, do Ministério da Saúde.	08/11/2017 – Matéria com a Relatoria.	Faixa etária para exame de mamografia pelo SUS.
381/15	Resolução da Agência Nacional de Transportes	06/12/2017 – Pronto para a pauta da	Regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário

	Terrestres nº 4.777, de 06 de julho de 2015.	Comissão (apreciação do Relatório)	coletivo interestadual e internacional de passageiros.
382/15	Portaria nº 404, de 28 de dezembro de 2012, da Secretaria do Patrimônio da União.	09/12/2015 - Pronto para pauta a Comissão.	Cessão de espaços físicos em águas públicas e cálculo do preço devido.
384/15	Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente.	11/12/2015 - Transformado em norma jurídica: Decreto Legislativo nº 293, de 10/12/15.	Interrupção do seguro defeso.
385/15	Decreto nº 8.555, de 6 de novembro de 2015, da Presidente da República.	02/05/2017 - Aguardando novo Relator.	Abertura de créditos suplementares
386/15	Art. 10 Circular Susep nº 354/2007, o Comunicado SUROC/ANTT nº 001/2014, e Carta-Circular 02/2015 /SUSEP/DIRAT/CGPRO.	04/12/2015 - Aguardando redesignação de Relator.	Impõe aos transportadores o dever de contratar o seguro de Resp. Civil de Transporte Rodoviário de Carga RCTR-C.

### Quadro 2: ano de 2016

PDS	Norma objeto da sustação	Situação atual do PDS	Assunto
5/2016	Resolução nº 4.452, de 17 de dezembro de 2015, do Conselho Monetário Nacional.	09/03/2016 - Aprovado, e em 14/03/2016 enviado à Câmara dos Deputados	Encargos financeiros e o bônus de adimplência das operações realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016.
12/2016	Portaria Normativa n.º 2.047/MD, de 17 de setembro de 2015, do Ministro de Estado da Defesa..	05/12/2017 - Aguardando redistribuição para Relator.	Delegação de competência aos comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica.
13/2016	Decreto nº 8.515, de 3 de setembro de 2015, da Presidente da República.	27/04/2017 - Aguardando novo Relator.	Delega competência ao Ministro da Defesa para a edição de atos relativos a pessoal militar.
14/2016	Inciso III e os §§ 1º e 3º, do art. 63, da Res. 614/2013, da ANATEL.	20/04/2016 - Aguardando novo Relator.	Adoção de franquia de consumo pelas operadoras de serviços de multimídia.

15/2016	Inciso III e os § 1º, 2º e 3º do artigo 63 da Res. nº 614/2013, da ANATEL.	17/05/2016 – Aguardando distribuição para Relator.	Adoção de franquia de consumo pelas operadoras de serviços de multimídia.
17/2016	Portaria nº 611 de 10 de junho de 2016, do Ministério da Justiça e Cidadania.	05/07/2016 – Aguardando distribuição para Relator.	Suspensão de competência relativas à celebração de contratos, a nomeação de servidores, a autorização de repasses de quaisquer valores não contratados, a realização de despesas com diárias e passagens, e a realização de eventos, no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania
18/2016	Art. 6º, § 7º da Instrução Normativa nº 1.599, de 11 de dezembro de 2015, da Secretaria da Receita Federal.	05/06/2018 – Aguardando Relator na CAE.	Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF).
89/2016	Art. 13 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016 da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.	14/12/2016 – Aprovada no Senado, foi à Câmara.	Extinção da franquia de bagagens aéreas.
90/2016	Arts. 13 e 14 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.	14/12/2016 – Prejudicada em função da aprovação do PDS 89/2016.	Extinção da franquia de bagagens aéreas.
91/2016	Arts. 13 a 17 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.	15/12/2016 - Prejudicada em função da aprovação do PDS 89/2016	Extinção da franquia de bagagens aéreas.

### Quadro 3: ano de 2017

PDS	Norma objeto da sustação	Situação atual do PDS	Assunto
30/2017	Instrução Normativa nº 1, de 17 de fevereiro de 2017, do Ministério do Trabalho.	23/02/2017 – Aguardando designação de Relator	Cobrança de contribuição sindical.
31/2017	Instrução Normativa nº 7, de 17 de fevereiro de 2017, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.	16/08/2017 – Aguardando audiência pública	Requisitos para importação de grãos de café do Vietnã.

33/2017	Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017, que transferem a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.	20/06/2017 – Pronto para apreciar o Relatório	Transfere competências, referente à pesca, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.
48/2017	Expressão “devendo ser fixado o prazo de validade do laudo pericial no caso de moléstias passíveis de controle”, constante do inciso II do art. 6º da Instrução Normativa nº 1500/2014, da Receita Federal do Brasil, bem como o inciso IV do § 5º do mesmo art. 6º.	21/08/2017 – Retirado pelo Autor - arquivado	Fixa prazo de validade de laudo pericial referente à cobrança de Imposto de Renda.
49/2017	Portaria nº 56, de 27 de março de 2017, do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.	11/04/2017 – Aguardando designação de Relator	- Identificação de resultados do Programa Mais Médicos.
50/2017	Decreto nº 7.860, de 6 de dezembro de 2012.	11/04/2017 – Aguardando designação de Relator	Serviço de praticagem.
107/2017	Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.	06/12/2017 – Pronto para apreciar o Relatório	- Venda de ativos da Petrobrás.
108/2017	Decreto sem número, editado pela Presidência da República em 24 de maio de 2017.	25/05/2017 – Aguardando designação de Relator	Emprego das Forças Armadas para garantir a lei e a ordem no Distrito Federal.
109/2017	Decreto Presidencial sem número, editado em 24 de maio de 2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal.	25/05/2017 – Aguardando a designação de Relator	Emprego das Forças Armadas para garantir a lei e a ordem no Distrito Federal.
110/2017	Decreto de 24 de maio de 2017, do Presidente da República, que autoriza o Emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal.	25/05/2017 – Aguardando a designação de Relator	Emprego das Forças Armadas para garantir a lei e a ordem no Distrito Federal.

111/2017	Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, da Presidência da República, que regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	08/08/2017 – Pronto para apreciar o Relatório	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
113/2017	Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017, do Ministério da Educação, que dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação.	04/07/2017 – Matéria com a Relatoria.	Altera a composição do Fórum Nacional da Educação.
120/2017	Decreto nº 8.957, de 16 de janeiro de 2017, que altera o Decreto nº 2.233, de 23 de maio de 1997, que dispõe sobre os setores das atividades econômicas excluídos das restrições previstas no art. 39 da Lei nº 4.131/1962.	12/06/2018 – Pronto para apreciar o Relatório	Amplia número de ramos da atividade econômica considerados de alto interesse para que empresas estrangeiras contratem crédito com instituições financeiras oficiais.
122/2017	Incisos II e VI do art. 9º do Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.	02/08/2017 – Aguardando designação de Relator.	Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
160/2017 169/2017 170/2017 171/2017	Decreto nº 9.142, de 22 de agosto de 2017, que extingue a Reserva Nacional de Cobre e seus associados, constituída pelo Decreto nº 89.404, de 24 de fevereiro de 1984, localizada nos Estados do Pará e do Amapá.	27/09/2017 – Matéria declarada prejudicada em virtude da revogação do Decreto nº 9.147/2017, que revogava o Decreto nº 9.142/2017, conforme Decreto nº 9.159 de 2017	Extingue a RENCA – Reserva Nacional de Cobre e Associados.
174/2017	Convênio para Intercâmbio de Informações em Pesquisa e Desenvolvimento, (Master Information Exchange Agreement - MIEA), firmado entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Departamento de Defesa	06/09/2017 – Aguardando a designação de Relator	Convênio para Intercâmbio de Informações em Pesquisa e Desenvolvimento, (Master Information Exchange Agreement - MIEA), firmado entre o Ministério da Defesa do

	dos Estados Unidos da América (EUA), em 22/03/2016.		Brasil e o Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América
177/2017	Portaria nº 346, de 31 de agosto de 2017, do MME, que acrescenta o § 23 ao art. 9º do Anexo da Portaria MME nº 388, de 26 de julho de 2016.	19/09/2017 – Aguardando a designação de Relator	Repasa às tarifas de energia elétrica cobradas do consumidor as perdas de natureza não técnica (como os “gatos”).
190/2017	Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017, do Ministério do Trabalho.	18/10/2017 – Aguardando leitura de Req. para tramitação conjunta com PDS 192/2017	Caracterização do trabalho escravo
191/2017	Portaria MTB nº 1.129, de 13 de outubro de 2017.	17/10/2017 – Aguardando designação de Relator.	Caracterização do trabalho escravo
192/2017	Portaria MTB Nº 1129 de 13 de outubro de 2017.	18/10/2017 – Aguardando leitura de Requerimento para tramitar em conjunto com o PDS nº 190/2017	Caracterização do trabalho escravo
193/2017	Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde.	19/10/2017 – Aguardando designação de Relator.	Revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do SUS.
196/2017	Decreto nº 9.188, de 1º de novembro de 2017.	06/11/2017 – Aguardando designação de Relator.	Mecanismo de venda de ativos.
197/2017	Decreto nº 9.188, de 1º de novembro de 2017.	08/11/2017 – Aguardando a designação de Relator.	Mecanismo de venda de ativos
198/2017	Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017.	08/11/2017 – Aguardando a designação de Relator	Revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do SUS.
199/2017	Decreto nº 9.188, de 1º de novembro de 2017.	08/11/2017 – Aguardando a designação de Relator	Mecanismo de venda de ativos

209/2017	Decreto nº 9.188, de 1º de novembro de 2017.	09/11/2017 – Aguardando a designação de Relator.	Mecanismo de vendas de ativos.
----------	--	---	--------------------------------

**Quadro 4: ano de 2018**

PDS	Norma objeto da sustação	Situação atual do PDS	Assunto
01/2018	§ 6º e §7º do art. 34; § 9º e §10 do art. 38; § 3º e § 4º do art. 42; § 3º e § 4º do art. 43; e § 5º e 6º do art. 46, todos do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que Regulamenta a Lei no 13.445/2017.	28/06/2018 – Matéria com a Relatoria	Prevê necessidade de deferimento do Ministério do Trabalho de autorização de residência prévia para concessão de vistos temporários.
22/2018	Resolução do Conselho Nacional de Trânsito nº 729, de 6 de março de 2018, que estabelece sistema de Placas de Identificação de veículos no padrão disposto na Resolução Mercosul do Grupo Mercado Comum nº 33, de 2014.	11/07/2018 - pronto para apreciar Relatório que pede a declaração de prejudicialidade devido à edição da Resolução do Contran nº 733/2018, alterando a de nº 729/2018	Placas de veículos no padrão do Mercosul
29/2018	Portaria Interministerial MDIC - MMA Nº 78, de 2017.	18/04/2018 – Aprovada no Senado Federal, remetida à Câmara.	Normas de ordenamento pesqueiro em águas continentais.
37/2018 38/2018 52/2018	Decreto nº 9.351, de 19 de abril de 2018, que aprova as recomendações estabelecidas na Resolução nº 13, de 23 de agosto de 2017, e na Resolução nº 30, de 19 de março de 2018, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, para início dos procedimentos necessários à contratação dos estudos pertinentes.	25/04/2018 – Aguardando designação de Relator.	Inclui a Eletrobrás no Programa Nacional de Desestatização (PND).

54/2018	Decreto nº 9.355, de 25 de abril de 2018.	Aguardando a designação de Relator.	Estabelece procedimento especial de cessão de direitos e exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural pela Petrobrás.
56/2018	Dispositivos da Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010, e da Resolução ANEEL nº 223/2003.	Aguardando designação de Relator	Fornecimento de energia elétrica em locais de ocupação irregular do solo.
57/2018	Decreto nº 9.394, de 30 de maio de 2018, que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016.	10/07/2018 – Aprovada em Plenário e remetida à Câmara dos Deputados	Altera alíquotas tributárias incidentes sobre a produção de refrigerantes
59/2018	Decreto nº 9.394, de 30 de maio de 2018, que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016.	04/07/2018 – Prejudicada, Autor subscreveu PDS 57/2018 sobre o mesmo tema.	Altera alíquotas tributárias incidentes sobre a produção de refrigerantes
61/2018	Artigo 6º da Resolução nº 43, de 22 de dezembro de 2009, da Agência Nacional de Petróleo – ANP.	19/06/2018 – Aprovada no Senado e em 20/06/2018 remetida à Câmara dos Deputados.	Com a sustação da norma, permitir-se-á aos produtores de etanol vende-lo diretamente aos postos de combustíveis.
71/2018	Art. 6º da Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009	19/06/2018 – Aguardando designação de Relator.	Permissão aos produtores de etanol para vende-lo diretamente aos postos de combustíveis.
81/2018	Resolução Normativa nº 433 de 27 de junho de 2018 da Agência Nacional de Saúde Suplementar-ANS.	09/08/2018 – Matéria declarada prejudicada.	Coparticipação dos usuários nos Planos de Saúde.
82/2018	Decreto nº 9.393, de 30 de maio de 2018, que regulamenta a aplicação do Regime Especial de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras.	03/07/2018 – Aguardando designação de Relator	O Decreto muda percentuais do Reintegra, prejudicando os exportadores.

83/2018	Resolução Normativa nº 433 de 27 de junho de 2018 da Agência Nacional de Saúde Suplementar-ANS.	03/07/2018 – Aguardando designação de Relator.	Coparticipação dos usuários nos Planos de Saúde.
84/2018	§§ 1º, 2º e 3º do art.1º e o art. 2º da Portaria nº 718/2017, de 28 de agosto de 2017, do Ministério da Justiça.	19/07/2018 – Aguardando designação de Relator.	Visita íntima aos presos.

### 3.2 ANÁLISE OBJETIVA DOS RESULTADOS OBTIDOS

No período de abrangência da pesquisa, que inclui os anos de 2015 a 2018 (este apenas até o mês de julho), foram encontrados 81 projetos de decreto legislativo que têm como objeto a sustação de ato normativo do Poder Público, na forma do art. 49, V da Constituição Federal.

Com relação ao momento atual de sua tramitação, estão eles distribuídos nas 16 situações abaixo discriminadas, conforme pesquisa no site do Senado Federal no dia 23 de agosto de 2018:

- a) Aguardando designação de Relator: há 30 projetos de decreto legislativo nessa situação. Referente aos ingressados no ano de 2015, tem-se os de número 01, 04, 08, 09 e 269; referente a 2016, encontram-se os de número 14, 15, e 17; de origem em 2017, estão os de número 30, 49, 50, 108, 109, 110, 122, 174, 177, 191, 193, 196, 197, 198, 199 e 209; e com relação aos de 2018 estão os de número 37, 38, 52, 54, 56, 71, 82, 83 e 84.
- b) Aguardando inclusão em Ordem do Dia, ou seja, no Plenário: o nº 33, de 2015.
- c) Transformados em norma jurídica: o nº 42, de 2015, e o nº 384, de 2015.
- d) Retirados de pauta para reexame do relator: 2 projetos, o nº 43, de 2015, e o nº 85, de 2015.
- e) Redistribuído a outro relator: no mais das vezes, um projeto é redistribuído a outro relator quando o primeiro a ser designado deixa a Comissão. Há 12 PDS nessa

situação: nº 84, nº 86, nº 87, nº 228, nº 328, nº 374, nº 375, nº 376, nº 385 e nº 386, todos de 2015; e nº 12 e nº 13, ambos de 2016.

f) Aprovados no Senado e enviados à Câmara dos Deputados: são 6 projetos, nº 157, de 2015, nº 5, de 2016, nº 89, de 2016, nº 29, de 2018, nº 57, de 2018 e nº 61, de 2018.

g) Retirados pelo Autor e arquivado: são 4 projetos, o nº 158, de 2015, o nº 183, de 2015, o nº 184, de 2015 e o nº 48, de 2017.

h) Com o relator: total de 4 projetos, o nº 296 e o nº 377, ambos de 2015, o nº 113, de 2017, e o nº 1, de 2018.

i) Prontos para serem examinados pela CCJ: total de 7 projetos, o nº 346, de 2015, o nº 381, de 2015, o nº 382, de 2015, o nº 33, de 2017, o nº 107, de 2017, o nº 111, de 2017, o nº 120, de 2017.

j) Aguardando distribuição para relator em uma segunda comissão: apenas o nº 18, de 2016.

k) Prejudicados pela aprovação de outro PDS: o nº 90, de 2016 e nº 91, de 2016.

l) Aguardando realização de audiência pública: PDS nº 31, de 2017.

m) Declarados prejudicados em função de revogação da norma impugnada: nº 160, de 2017, nº 169, de 2017, nº 170, de 2017, nº 171, de 2017, e nº 81, de 2018.

n) Aguardando requerimento para tramitação em conjunto: nº 190, de 2017, e nº 192, de 2017.

o) Aguardando requerimento para declarar a prejudicialidade em função de alteração da norma a ser revogada: nº 22, de 2018.

p) Prejudicado em razão de haver o Autor subscrito outro PDS sobre o mesmo tema: também apenas um, o PDS nº 59, de 2018.

Para melhor entendimento, convém agrupar estes Projetos de Decreto Legislativo conforme estas situações em que se encontram, conforme abaixo:

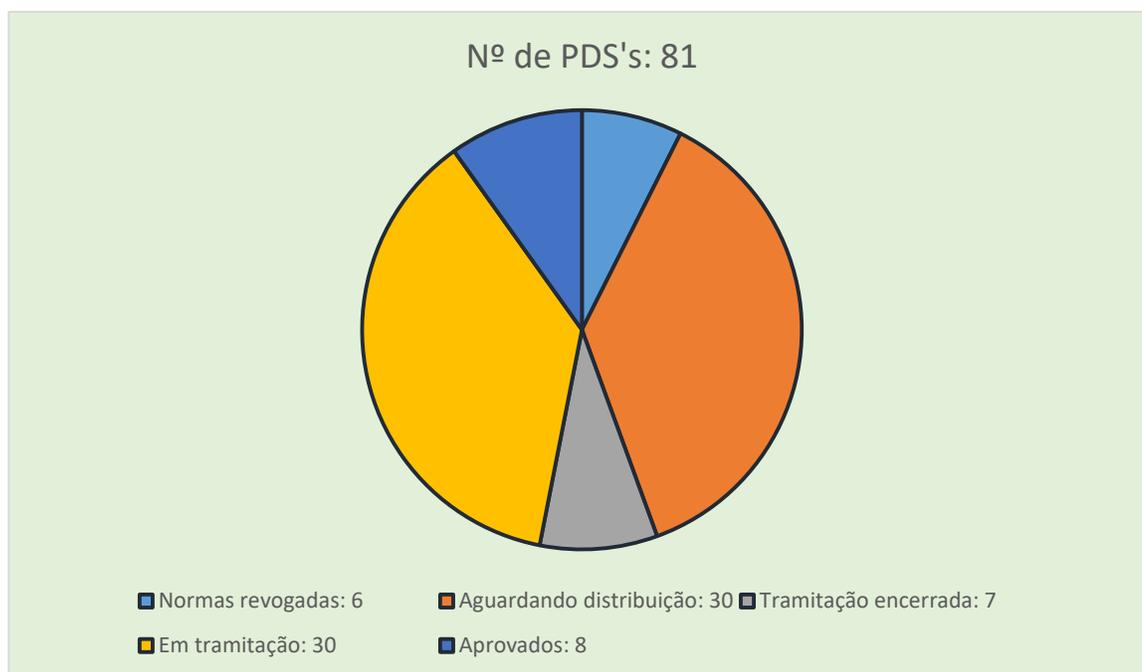
**Quadro 5: PDS's agrupados por situação de tramitação**

Situação	Quantidade	PDS's
Aguardando designação de Relator	30	- 01, 04, 08, 09 e 269 de 2015; - 15 e 17 de 2016; - 30, 49, 50, 108, 109, 110, 122, 174, 177, 191, 193, 196, 197, 198, 199 e 209 de 2017; - 37, 38, 52, 54, 56, 71, 82, 83 e 84 de 2018.
Aguardando inclusão em Ordem do Dia, ou seja, no Plenário	1	33/2015
Transformados em norma jurídica	2	- 42 e 384 de 2015
Retirados de pauta para reexame do relator.	2	- 43 e 85 de 2015
Redistribuído a outro relator	12	- 84, 86, 87, 228, 328, 374, 375, 376, 385 e 386 de 2015; - 12 e 13 de 2016.
Aprovados no Senado e enviados à Câmara dos Deputados.	6	- 157/2015 - 5 e 89 de 2016 - 29, 57 e 61 de 2018
Retirados pelo Autor e arquivado	4	- 158, 183 e 184 de 2015 - 48/2017
Com o relator	4	- 296 e 377 de 2015 - 113/2017 - 1/2018
Prontos para serem examinados pela CCJ	7	- 346, 381 e 382 de 2015 - 33, 107, 111 e 120 de 2017
Aguardando distribuição para relator em uma segunda comissão	1	- 18/2016
Prejudicados pela aprovação de outro PDS	2	- 90 e 91 de 2016
Aguardando realização de audiência pública	1	- 31/2017
Declarados prejudicados em função de revogação da norma impugnada	5	- 160, 169, 170 e 171 de 2017 - 81/2018
Aguardando requerimento para tramitação em conjunto	2	- 190 e 192 de 2017
Aguardando requerimento para declarar a prejudicialidade em função de alteração da norma a ser revogada	1	- 22/2018
Prejudicado em razão de haver o Autor subscrito outro PDS sobre o tema	1	- 59/2018

Dada a similitude de alguns andamentos, procedeu-se a nova classificação, com a aglutinação de proposições, resultando em 5 grupos de projetos, cujos andamentos assim condensados fornecem melhores meios empíricos para se responder à questão se “tem sido efetivo, no âmbito do Senado Federal, o controle político repressivo de constitucionalidade exercido com base no art. 49, V, da Constituição Federal”, conforme abaixo:

- 1) Norma Revogada: 6 projetos, resultante da junção das alíneas “m” e “o”;
- 2) Aguardando distribuição: 30 projetos, que ainda não foram distribuídos, conforme a alínea “a”;
- 3) Tramitação encerrada: 7 proposições, resultantes da aglutinação das alíneas “g”, “k” e “p”;
- 4) Em tramitação (outras fases que não a de “aguardando a designação de relator”): 30 projetos, resultantes das alíneas “b”, “d”, “e”, “h”, “i”, “j”, “l”, e “n”;
- 5) Aprovados: 8 projetos, advindos das alíneas “c” e “f”.

Graficamente, a distribuição destes 81 Projetos de Decreto Legislativo tem a seguinte disposição:



### 3.3 UMA POSSÍVEL INTERPRETAÇÃO

É no âmbito mesmo da análise teleológica da efetividade, como já dito anteriormente, que os resultados obtidos devem ser analisados. Aliás, uma primeira constatação reservada apenas à quantidade de projetos de decretos legislativos apresentados no período do recorte temporal realizado já autoriza entender que a norma do art. 49, V, da Constituição Federal vem sendo utilizada pelo Senado Federal. Assim, constatamos a eficácia de tal dispositivo constitucional no que se refere ao seu uso, o que é um outro viés da efetividade.

No que concerne à *efetividade considerada por sua finalidade*, é possível ver que ocorreu a revogação de normas pelo Poder Executivo. O objetivo inicial foi atingido em 8 oportunidades, nas quais em 6 registrou-se a aprovação da matéria na Casa Alta e o seu envio à Câmara dos Deputados (PDSs 157/15, 5/16, 89/16, 29/18, 57/18 e 61/18); em 2 casos, os projetos já haviam sido aprovados na Câmara dos Deputados e foram transformados em norma jurídica (PDSs 42/15 e 384/15).

No entanto, o resultado do processo legislativo não pode ser considerado tomando-se apenas o número de proposições aprovadas e transformadas em norma jurídica. Inúmeras nuances acontecem durante a tramitação, e em referência aos projetos de decreto legislativo em exame, há fatores políticos que podem interferir na atuação legislativa.

Convém dizer que, em muitas ocasiões, a norma objeto da sustação é revogada pelo Poder Executivo antes de ser eventualmente sustada pela Casa, ou mesmo pode ser modificada para atenuar os pontos de conflito, situações aparentemente ocorridas nos PDSs 160/17, 169/17, 170/17, 171/17, 81/18 e 22/18. Os dados obtidos, o estudo de circunstâncias desses projetos, não revelou se a revogação ou a modificação pelo próprio Poder Executivo ocorreu diante da apresentação de projeto de decreto legislativo com o intuito de sustá-las.

A análise de uma possível relação direta entre a apresentação de projetos de decreto legislativo e a revogação da norma que constitui seu objeto demandaria outro processo de levantamento de dados, em várias instâncias, órgãos e entidades do Poder Executivo, sendo o mais viável a entrevista com os responsáveis pela revogação de tais normas, para aferir se há relação de causa e efeito entre a apresentação, já dita, de projeto de decreto legislativo e a

revogação da norma, o que pode constituir tema a ser desenvolvido em trabalhos posteriores sobre esse mesmo assunto.

Ainda assim, pode-se considerar que a existência do permissivo constitucional do art. 49, V, aliada ao seu uso, por parlamentares, constitui potencial inibidor do Poder Executivo, que pode ter uma sua norma sustada pelo Congresso Nacional, o que faz exigir de si mais prudência e responsabilidade acerca da maneira como pretende disciplinar determinado assunto.

Por outro lado, a lentidão de fases de determinadas tramitações, como a própria designação inicial de relator, pode ser reveladora de que, para o Parlamentar, a simples apresentação de projeto tendente a sustar determinada norma já é o suficiente para o seu imediato interesse. Se qualquer Senador possui viva intenção de ver aprovado qualquer projeto que julgue relevante, tem como solicitar a designação de relator ou o prosseguimento de uma tramitação que deseje mais rápida.

As manifestações de contrariedade da sociedade, a presença de reportagens de tons negativos sobre a norma a ser eventualmente sustada, todos são fatores que naturalmente podem atrair a sensibilidade de Parlamentares para determinada norma do Poder Executivo, e incitá-los a buscar sua sustação.

Tais fatores podem, a princípio, contribuir para a apresentação do competente projeto de decreto legislativo, de modo que o Parlamentar e a Casa a que pertence deem voz e vez aos intentos da sociedade. Mas pode ser que, em seguida, superado o primeiro momento de reação legislativa, surja uma acomodação, um menor interesse na tramitação do referido projeto, e isso faça com que fique paralisado, mas sempre tendo em mente que pode vir a ter uma regular tramitação se existir Parlamentar que possa atuar neste sentido.

De tudo o mais, agiu bem o constituinte de 1988 ao permitir esse caso de controle político-repressivo a ser feito pelo Poder Legislativo. É uma faculdade, mais que isso, um poder-dever do Congresso Nacional de buscar a sustação prevista no art. 49, V, da Constituição Federal, capaz de propiciar melhor equilíbrio entre os Poderes, e fornecer

melhores elementos para o mecanismo de freios e contrapesos, ambos indispensáveis para qualquer democracia.

Toda Constituição, e na história brasileira com singularidade a atual, prestes a completar seus primeiros 30 anos de existência, revela o sentir de sua sociedade e a realidade histórica do momento em que foi criada, de modo que o controle político-repressivo de constitucionalidade insculpido no art. 49, V da Constituição Federal, bem traduz o interesse da sociedade em ter meios de se contrapor ao Estado no momento em que se vê injustamente contrariada em seus interesses.

### **3.4 SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO NORMATIVO-REGIMENTAL PARA AUMENTAR A EFETIVIDADE DO ART. 49, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Muitos projetos de decreto legislativo estão parados até o presente momento, até mesmo sem a indicação do relator. É uma situação que ocorre ao arrepio das normas de processo legislativo, notadamente o art. 126 do Regimento Interno do Senado Federal, que prevê o prazo de dois dias úteis para sua designação, e do art. 120, sobre o prazo para o relator apresentar seu relatório.

Enquanto isso, a norma que se pretende sustar continua a vigor e a produzir efeitos jurídicos, que se consolidam de modo tal até mesmo a inviabilizar, sob o prisma consequencialista, que venha a ser sustada, tamanha a infiltração de seus efeitos.

A análise desta situação inspira que se busque um aperfeiçoamento objetivo das normas regimentais que regulam a tramitação dos projetos de decreto legislativo no Senado Federal, como por exemplo a adoção de um processo legislativo próprio, abreviado e simplificado, de modo que se estabeleça 30 (trinta) dias para a tramitação da matéria; a possibilidade de o Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, uma vez descumprido pelo relator eventual prazo da tramitação, avocar para si a possibilidade de submeter a matéria ao Plenário da comissão, no estado em que se encontrar, para que este sobre ele decida (com nomeação de relator *ad hoc*); e o Plenário do Senado Federal e por maioria absoluta, poder suspender liminarmente a aplicação da norma que se pretende sustar.

## CONCLUSÃO

O processo legislativo não é um procedimento rápido, de resultado imediato. Muito pelo contrário, é de natureza reflexiva e de constante amadurecimento durante sua tramitação. Poucas são as proposições e situações que fogem a esta rotina, como é o caso da tramitação das medidas provisórias, que conta com prazos reduzidos e pré-definidos.

Deste modo, o exame da tramitação dos projetos de decreto legislativo apresentados desde o ano de 2015 revela que a tramitação não é, no mais das vezes, caracterizada por ser de breve chegada ao seu final.

Há um total de 60 PDSs tramitando hoje na Casa, sendo que 30 ainda estão em sua fase inicial de aguardar a primeira distribuição a um Relator, e outros 30 já se encontram em fase mais adiantada de tramitação.

Um total de 6 PDSs referia-se a normas que foram revogadas, e perderam o objeto por não ter mais o seu conteúdo, haja vista a norma que pretendiam revogar não mais existir. Não foi possível, neste aspecto, encontrar relação se a revogação se deu pelo simples fato de terem sido apresentados Projetos que os pretendia sustar, ou se foi por outro motivo.

Somam-se a estes PDSs outros 7 que tiveram a tramitação encerrada, retirados pelo Autor ou por outro motivo, e aí compõem juntos 13 proposições que tiveram seu curso interrompido.

E, por fim, 8 projetos de decreto legislativo foram aprovados no Senador Federal, correspondendo a 10% (dez por cento) das proposições que tramitam na Casa no período avaliado.

Assim, esta análise dos números e das tramitações indicam que o controle político-repressivo exercido pelo Senado Federal, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, tem sido efetivo, e tem assegurado a possibilidade de a Casa, por seus integrantes, buscarem e atingirem o objetivo de afastar a aplicação de normas editadas pelo Executivo que exorbitam do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

No entanto, e isso abrange o processo legislativo como um todo, há possibilidade de melhorar esse controle caso se consiga uma tramitação mais rápida, e até mesmo mais abreviada, por há situações em que melhor seria se não houve muita demora na avaliação da norma que se pretende sustar.

Seria ideal uma mudança no Regimento Interno do Senado Federal que estabelecesse um prazo máximo de tramitação dos projetos de decreto legislativo que visem a sustar normas, na forma do art. 49, V, da Constituição Federal.

Uma solução adequada, e que bem serviria a esse fim, seria uma tramitação semelhantes à destinada às medidas provisórias. Tanto é assim que, da mesma forma que essas são de natureza urgente, também o é o projeto de decreto legislativo que visse a sustar uma norma, visto que essa continua com plena vigência, malgrado seus efeitos possam ser contra os interesses da sociedade.

Convém ainda dizer da conveniência de ser criado um mecanismo que possibilite a suspensão liminar da vigência da norma objeto de projeto de decreto legislativo que vise a sustá-la, tendo em vista critérios semelhantes aos aplicados na seara judicial, como o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris* – conquanto respeitantes à preservação da autoridade do Poder Legislativo e de sua competência nomogenética. Isso evitaria que determinada norma do Poder Executivo, visivelmente danosa e em afronta aos critérios da legalidade e da constitucionalidade, possam ter efeitos no mundo jurídicos até que venha a ser revogada.

Nessa hipótese, necessitar-se-ia de um quórum mínimo de maioria absoluta da Casa, para que se afaste a vigência da norma.

Em síntese, é sim efetivo o controle político-repressivo de constitucionalidade exercido pelo Senado Federal, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, mas convém que sejam feitos os aperfeiçoamentos anteriormente sugeridos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional – os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

COOLEY, Thomas M. **Constitutional Limitations**. Birmighan: The legal Classics Library, 1987, p. 3-4, obra citada em PIÑEIRO, Eduardo Schenato: *O controle de constitucionalidade: direito americano, alemão e brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2012.

CUNHA Jr, Dirley da. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2010.

GONÇALVES, Rogério de Melo. **Quis custodiet ipsos custodes? Ceticismo epistemológico e majoritarismo: reflexões para uma crítica ao monopólio da hermenêutica constitucional e à criação da norma julgada geral e abstrata pelo Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Senado Federal, 2017.

LIMA, João Alberto de Oliveira; LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

MELO, Flávia Fernandes de. **Controle de Constitucionalidade. In: Controle de Constitucionalidade: fundamentos teóricos e jurisprudenciais segundo magistrados do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2016.

PIÇARRA, Nuno. Lisboa. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional.** Coimbra Editora, 1989.

RAMOS, Elival da Silva. **Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas e evoluções.** São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André Ramos Tavares. **Teoria da Justiça Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2005.