

ALEXIS SALES DE PAULA E SOUZA

**A EFETIVIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO**

**BRASÍLIA/DF
2017**

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ALEXIS SALES DE PAULA E SOUZA

**A EFETIVIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO**

**Dissertação apresentada à Escola de
Administração do Instituto Brasiliense de
Direito Público (IDP) como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Administração pública.**

Orientador Prof. Dr. Fernando Meneguim

BRASÍLIA/DF
2017

ALEXIS SALES DE PAULA E SOUZA

**A EFETIVIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO COMO INSTRUMENTO DE
CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO**

**Dissertação apresentada à Escola de
Administração do Instituto Brasiliense de
Direito Público (IDP) como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Administração pública.**

Orientador Prof. Dr. Fernando Meneguim

**Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com
menção _____ (_____).**

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

RESUMO

DE PAULA E SOUZA, ALEXIS. O decreto legislativo como instrumento de controle da atividade normativa do poder executivo. **Escola de Administração de Brasília** - Instituto Brasiliense de Direito Público: Brasília, 2017.

O presente trabalho examinou nove Decretos Legislativos promulgados e 521 projetos de decreto legislativo destinados a sustar atos normativos do Poder Executivo que, no entendimento dos integrantes da Câmara dos Deputados, exorbitaram do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa concedida. Observou-se que os decretos legislativos são um instrumento de controle político-administrativo eficiente em controlar a atividade normativa do Poder Executivo, quando comparado com o número de projetos de lei de autoria de deputados federais transformados em norma. A mera tramitação da proposta é capaz de promover a alteração do ato normativo impugnado, sempre que a matéria é capaz de angariar apoio suprapartidário. Verificou-se, também, que o número de projetos de decreto legislativo apresentado constitui um importante termômetro da relação entre a Câmara dos Deputados e o chefe do Poder Executivo.

Palavras-chave: Decreto legislativo. Competência constitucional. Limites materiais. Atos normativos regulamentares. Processo legislativo constitucional. Controle da atividade normativa do Poder Executivo. Taxa de efetividade. Projetos de lei.

ABSTRACT

DE PAULA E SOUZA, ALEXIS. O decreto legislativo como instrumento de controle da atividade normativa do poder executivo. **Escola de Administração de Brasília** - Instituto Brasiliense de Direito Público: Brasília, 2017.

The present study examined the legislative decrees promulgated and 521 projects of legislative decrees intended to halt normative acts of the Executive Branch that, in the understanding of the members of the Chamber of Deputies, are exorbitant of the regulatory power or the limits of the legislative delegation granted. It was observed that this political-administrative control instrument is very efficient when compared to the number of law projects approved, authored by federal deputies. Whenever the matter is capable of raising supra-party support, the mere processing of the proposal is capable of promoting the amendment of the contested legal act. It was also verified that the number of legislative decree projects presented is an important thermometer of the relationship between the Chamber of Deputies and the head of the Executive Branch.

Key-words: Legislative decree. Constitutional competence. Material limits. Regulatory acts. Constitutional legislative process. Control of the normative activity of the Executive Branch. Effectiveness Rate. Projects of law.

ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU - Advocacia-Geral da União

ANAC - Agência Nacional da Aviação Civil

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE - Agência Nacional do Cinema

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP - Agência Nacional do Petróleo

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CCEE - Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais

CEF - Caixa Econômica Federal

CF - Constituição federal

CFMV - Conselho Federal de Medicina Veterinária

CFP - Conselho Federal de Psicologia

CG/FAT - Conselho Gestor do Fundo de Amparo ao Trabalhador

CGPC - Conselho Gestor de Previdência Complementar

CGU - Controladoria-Geral da União

CMED - Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNCD/LGBT - Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

CNDC - Conselho Nacional de Defesa do Consumidor

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNSP - Conselho Nacional de Seguros Privados

COAER - Comando da Aeronáutica

COEX - Comando do Exército

COFECI - Conselho Federal de Corretores de Imóveis

CONAD - Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas

CONAMA - Conselho Nacional do Meio ambiente

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito

CPE - Conselho de Política Energética

DAC – Departamento de Aviação Civil

DNAEE - Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica

EBC - Empresa Brasileira de Comunicações

EC - Emenda Constitucional

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio ambiente

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCID - Ministério das Cidades

MCOM – Ministério das Comunicações

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDEF - Ministério da Defesa

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MEC - Ministério da Educação

MESP - Ministério dos Esportes

MFAZ - Ministério da Fazenda

MJ - Ministério da Justiça

MMA - Ministério do Meio ambiente

MME - Ministério das Minas e Energia

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPS - Ministério da Previdência Social

MS - Ministério da Saúde

MTB - Ministério do Trabalho

MTRAN - Ministério dos Transportes

PDCS - Projeto de Decreto legislativo

PR - Presidência da República

RE - Recurso Extraordinário

RICD - Regimento interno da Câmara dos Deputados

RISF - Regimento interno do Senado Federal

RTJ - Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

SDH - Secretaria de Direitos Humanos

SNPM - Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

SRF - Secretaria da Receita Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos PDCs por Governo	51
Gráfico 2 - Número de PDCs por ano	55
Gráfico 3 - Atos Normativos em que o PDC foi efetivo, por área	69

TABELAS

Tabela 1 - Decretos legislativos promulgados	39
Tabela 2 - Relação dos 521 PDCs examinados	40
Tabela 3 - Distribuição anual dos PDCs por partido político	49
Tabela 4 - Percentual dos PDCs apresentados pelos partidos da base e da oposição	50
Tabela 5 - Número de PDCs por órgão, área e atos mais atacados	53
Tabela 6 - Evolução do número de PDCs por mandato	54
Tabela 7 - Distribuição dos PDCs por órgão e por ano	55
Tabela 8 - Número de PDCs por área	58
Tabela 9 - Atos normativos mais impugnados por PDCs	60
Tabela 10 - Número de PDCs efetivos por ano	61
Tabela 11 - Atos normativos em que o PDC foi considerado efetivo, por órgão e por ano	61
Tabela 12 - Projetos de lei apresentados por deputados federais transformados em norma	74
Tabela 13 - Comparação da taxa de efetividade	75

SUMÁRIO

1– INTRODUÇÃO	12
1.1 – Da premissa investigada e da divisão do trabalho	15
2– DA METODOLOGIA DA PESQUISA	17
3 – RECORTE DOUTRINÁRIO SOBRE A FUNÇÃO NORMATIVA NO DIREITO BRASILEIRO	20
3.1 – A função normativa	20
3.2 – Princípios reitores da relação entre a lei e o regulamento e os limites materiais dos atos normativos regulamentares	21
3.3 – Reserva de lei e competência regulamentar	22
3.4 – Situação jurídica do regulamento que exorbita do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa	24
4 – DO DECRETO LEGISLATIVO	27
4.1 – Da competência constitucional do decreto legislativo	27
4.2 – Da natureza jurídica do decreto legislativo	27
4.3 – O decreto legislativo como elemento do processo legislativo constitucional	28
4.4 – O decreto legislativo como instrumento de controle da atividade normativa do Poder Executivo	31
4.5 – Das consequências da sustação do ato normativo do Poder Executivo pelo decreto legislativo e da possibilidade de modulação de efeitos	35
5 – ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS	39
5.1 – Decretos legislativos promulgados	39
5.2 – Os projetos de decreto legislativos examinados	40
5.3 – Distribuição dos PDCs apresentados	51
5.4 – Projetos de decreto legislativo considerados efetivos	60
5.5 – Taxa de efetividade dos PDCs e dos projetos de lei apresentados por deputados federais	73
6 – CONCLUSÃO	76
7– REFERÊNCIAS	78

1 –INTRODUÇÃO

O presente trabalho avalia a efetividade do decreto legislativo como instrumento de controle da atividade normativa do Poder Executivo na Constituição de 1988, a partir da atuação da Câmara dos Deputados.

O art. 2º da Constituição prevê que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si. O Estado é governado por esse conjunto de órgãos supremos mediante os quais a vontade deste Estado é formulada, expressada e realizada. Bobbio ensina que "Governo" é o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. (BOBBIO, 1997)

O Estado possui três funções básicas. Uma legislativa, geradora de atos normativos abstratos e gerais. Outra administrativa, geradora de atos concretos destinados ao exercício das atividades administrativas do Estado. A terceira, a função jurisdicional destinada a solucionar os conflitos entre os cidadãos e entre estes e o Estado. Grau (2008) classifica as funções do Estado segundo o critério material, descrevendo-as em: função normativa, de produção das normas jurídicas (textos normativos); função administrativa, de execução das normas jurídicas; e função jurisdicional, de aplicação das normas jurídicas.

Ao Poder Legislativo foi atribuída, em especial, a função legislativa. Ao Poder Executivo foi conferida de forma preponderante a função administrativa e ao Poder Judiciário foi destinada, principalmente, a função jurisdicional. Todavia, nenhum dos três poderes exerce com exclusividade a sua atribuição ou o governo do Estado. Além de sua função típica preponderante, os poderes do Estado exercem funções atípicas, próprias de outro poder, nos limites autorizados pela Constituição.

No sistema constitucional brasileiro, o Poder Legislativo exerce a função legiferante, que é subdividida em três subfunções: a) a legislativa dita; b) a representativa, que decorre da escolha do constituinte pelo modelo de estado democrático de direito; e c) a fiscalizadora dos atos do Poder Executivo. Suplementarmente à função legiferante, o Poder Legislativo exerce a função administrativa, pois lhe compete privativamente administrar seus serviços, pessoal. Eventualmente, o Poder Legislativo exerce a função jurisdicional quando, por exemplo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal participam do processo de julgamento do

presidente e do vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade ou nos crimes comuns.

De igual forma, o Poder Executivo exerce a função administrativa e a função legiferante quando expede atos normativos. O Executivo desempenha a função jurisdicional quando atua, por exemplo, como juiz administrativo em órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e as agências reguladoras. O Poder Executivo investe-se na qualidade de legislador dando início ao processo legislativo, requerendo urgência e sancionando ou vetando projetos de lei. Ainda na função legiferante, a Constituição permite ao Poder Executivo inovar na ordem jurídica por meio de lei delegada e de medida provisória, ambas com força de lei em sentido formal e material. Devido à característica do presidencialismo brasileiro, com poderes quase imperiais, Cheibub Figueiredo e Limongi (2001) escrevem que no Brasil o Poder Executivo é o principal legislador *de jure* e de fato, pós-Constituição de 1988.

Por força do art. 84 da Constituição, o chefe do Poder Executivo tem também o poder-dever de expedir atos normativos de segundo grau, secundários, destinados a regulamentar e permitir a fiel execução da lei, dentro dos limites impostos pelo Poder Legislativo. Essa competência regulamentar permeia toda a Administração Pública e, em especial, o Poder Executivo, em todos os seus níveis hierárquicos. Ela é essencial ao desempenho da função administrativa do Estado, pois confere agilidade no atender às mudanças que ocorrem no mundo contemporâneo, as quais muitas vezes não podem sujeitar-se ao processo legislativo normal. Por isso, é imprescindível que os órgãos do Poder Executivo disponham de poder normativo e fiscalizador nos respectivos setores que atuam.

A atividade regulamentar do Poder Executivo não pode invadir o campo reservado pela Constituição à lei e, por isto, não pode criar direito novo ou alterar direito já conferido por lei.

Materializando o princípio fundamental de separação dos Poderes, e com o intuito de impor limites e controlar a competência normativa do Poder Executivo, a Constituição federal prevê no art. 49, V, que é atribuição exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Essa competência é exercida, na forma do art. 59, IV, da Constituição, por meio de um instrumento legal denominado “decreto legislativo”. Trata-se do poder/dever do Parlamento de exercer o controle político dos atos regulamentares do Executivo a fim de se evitar que a Constituição o

Estado e, em último caso, a sociedade sejam submetidos a uma suposta discricionariedade técnica que possibilite o retorno de experiências totalitárias de concentração de poder. Esse poder/dever, todavia, só pode ser manejado em face de ato normativo dotado dos atributos de abstração, generalidade e destinado a disciplinar relações jurídicas em abstrato. Por ofensa ao princípio da separação dos poderes, art. 1º da Constituição, não admite que o Congresso Nacional suste ato de efeitos concretos do Poder Executivo, pois possuem objeto determinado e destinatários certos e não veiculam normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato como, por exemplo, nomeação para cargos.

A hipótese investigada no presente trabalho é verificar a efetividade do decreto legislativo, previsto no art. 49, V, da Constituição, como instrumento de controle parlamentar da atividade normativa do Poder Executivo.

Pretende-se demonstrar, diferentemente do que poderia transparecer o pequeno número de Decretos Legislativos promulgados, que sustaram normas do Poder Executivo, que esse instrumento de controle parlamentar é muito eficiente quando é examinado do ponto de vista do controle político exercido pelo Congresso Nacional. Em especial quando comparado com o número de projetos de lei ordinária, de autoria de Deputados federais, sancionados e transformados em lei.

O presente estudo usa um índice denominado “taxa de efetividade” para comparar o percentual de PDCs que foram efetivos em alterar a norma do Poder Executivo impugnada, e o percentual de projetos de lei ordinária de autoria dos deputados federais, transformados em lei. Utiliza-se essa base de comparação, porque: a) o projeto de lei é a proposição básica do processo legislativo; b) ambas as matérias são de autoria de Deputados federais; e c) o quórum de aprovação é o mesmo para os dois, qual seja, maioria simples.¹

O trabalho demonstra que a mera tramitação do Projeto de Decreto legislativo é efetiva na produção da mudança da norma regulamentar atacada pelos parlamentares, sempre que se forma uma maioria consensual na Câmara dos Deputados, seja pelo conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo ou pela influência/pressão de setores da sociedade civil organizada.

¹ Maioria simples é o quórum de aprovação para as matérias em geral. Presente a maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, as deliberações são tomadas por maioria de votos válidos. Assim, em tese, um decreto legislativo ou um projeto de lei ordinária podem ser aprovados com 129 votos favoráveis.

Durante a realização da pesquisa, foi possível identificar no número de PDCs apresentados um termômetro da relação entre o chefe do Poder Executivo e a Câmara dos Deputados. Seria lógico que os integrantes dos partidos de oposição fossem os autores de PDCs para sustar os atos normativos do Poder Executivo, pois cabe à oposição o papel de fiscalizar, pressionar e contrapor as ações e atos do Governo. Assim, a comparação dos PDCs apresentados pelos partidos da base de apoio ao Governo, em contraposição aos protocolizados pela oposição, serve como indicativo do nível de conflito entre a Câmara dos Deputados e o Chefe do Poder Executivo e, principalmente, da insatisfação no seio da coalizão do Governo. Quanto maior for o número de PDCs apresentados pelos integrantes dos partidos da base, maior será o risco de crise no arranjo político do Presidencialismo de coalizão do Governo.²

²A expressão “presidencialismo de coalizão” foi introduzida no Brasil pelo cientista político Sérgio Abranches, ao qual se atribui a criação do termo. Para o autor da expressão ela busca designar a realidade de um país presidencialista, em que a fragmentação do poder parlamentar entre vários partidos, obriga o Executivo a uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo. Para Sérgio Abrantes, a maioria costurada pelo chefe do Poder Executivo dentro do Congresso Nacional, apresenta como elementos identificadores a inclusão de Partidos políticos contraditórios em relação ao programa do presidente da República e difusa do ponto de vista ideológico. Essas características tornam a negociação entre Executivo e Legislativo problemática no dia a dia, em razão do potencial de conflitos trazido por uma aliança formada por forças políticas muito distintas entre si e que com frequência travam violenta competição interna.

1.1 – Da premissa investigada e da divisão do trabalho

Este estudo investiga a efetividade do Decreto legislativo como instrumento de controle político-legislativo da atividade normativa do Poder Executivo. Para tanto, examinou-se os nove Decretos Legislativos, promulgados desde 1988, e a tramitação de 521 projetos de decreto legislativo (PDCs) protocolizados na Câmara dos Deputados, nos Governos Fernando Henrique Cardoso (FHC)³, Luiz Inácio Lula da Silva (LULA)⁴, Dilma Rousseff (DILMA)⁵ e Michel Temer (TEMER)⁶. A seguir, verificou-se se a mera tramitação do PDC foi capaz de promover a alteração do ato impugnado.

O capítulo 3do presente trabalho discute a função normativa no direito brasileiro e, em particular, discorre sobre: a função normativa; os princípios reitores da relação entre a lei e o regulamento e os limites materiais dos atos normativos regulamentares; a reserva de lei e a competência regulamentar; e a situação jurídica do regulamento que exorbita do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Já o capítulo 4, trata da natureza jurídica do instituto do decreto legislativo, sua função como elemento do processo legislativo constitucional e como instrumento de controle da atividade normativa do Poder Executivo e os efeitos da sustação da norma do Poder Executivo pelo decreto legislativo.

No capítulo 5 o trabalho traz a análise qualitativa dos dados, a descrição dos nove Decretos Legislativos promulgados e dos 521 projetos de decreto legislativo (PDCs) oriundos da Câmara dos Deputados examinados. A análise identifica os PDCs por ano e pelos partidos políticos dos autores das proposituras, segregando os que foram apresentados pelos partidos da base e da oposição. Também são examinadas: a evolução do número de PDCs apresentados nos Governos FHC, LULA, DILMA e TEMER; os atos normativos mais atacados; os órgãos que mais tiveram atos impugnados; e a respectiva área temática de Governo a que se referem os atos atacados. Em seguida o trabalho calcula a taxa de efetividade dos PDCs e dos projetos de lei apresentados por deputados federais e depois compara as duas medidas.

³1º/1/1995 a 1º/1/2003

⁴1º/1/2003 a 1º/1/2011

⁵1º/1/2011 a 31/12/2016

⁶1º/1/2017 a 31/5/2017

2 –METODOLOGIA DA PESQUISA

O Estudo trabalha com os nove Decretos Legislativos promulgados e com 521 projetos de decreto legislativo (PDCs) apresentados na Câmara dos Deputados. É de se destacar que só é possível estabelecer uma relação causal direta e imediata no caso dos Decretos Legislativos promulgados. Isso porque somente esses são dotados de força cogente e a sustam juridicamente norma atacada. Em outras palavras, publicado no Diário Oficial o Decreto Legislativo, automaticamente fica sustada a vigência do ato normativo do Poder Executivo.

Concernentemente aos 521 PDCs examinados não é possível estabelecer uma relação causal direta e imediata, pois o projeto de decreto legislativo não tem força obrigatória. Nessa hipótese, a relação de causalidade é mediata e indireta pois, como dito, PDC não é dotado de força obrigatória. Consequentemente, é a força político-administrativa que a proposta consegue angariar que promove a alteração da norma atacada pelo PDC. Por isso, o estudo trabalha com os pressupostos de correlação entre a apresentação do PDC e a alteração da norma impugnada e de precedência temporal do PDC em relação à eventual mudança do ato normativo.

Com base nesses pressupostos, o trabalho considera que o PDC foi efetivo quando o ato impugnado é alterado em até um ano após o início da tramitação da propositura. Essa limitação temporal levou em consideração que, muito embora a grande maioria das proposições tenham tramitação maior, o efeito modificador que se quer demonstrar é principalmente político. Assim, se o PDC não conseguir apoio político para aprovação no prazo de doze meses, a matéria tende a sair da ordem do dia de discussão na Câmara dos Deputados e, dificilmente, consegue apoio parlamentar para ser aprovada.

Para aferir a efetividade dos PDCs, o estudo examinou individualmente as 521 proposições protocolizadas, cada ato normativo impugnado e verificou se houve alteração na norma atacada, em até um ano após o início da tramitação da proposição. Com isso foi possível identificar os PDCs considerados efetivos, indicar quais as normas alteradas e apontar qual foi o ato normativo modificador.

A pesquisa utiliza um índice denominado “taxa de efetividade” para conferir a efetividade dos PDCs e dos PLs apresentados por deputados federais. Não há unanimidade na doutrina sobre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Parte associa a eficiência ao binômio custo/benefício, medindo a relação entre os

produtos/serviços gerados com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e a quantidade de recursos consumidos. Outra parte entende que efetividade é o grau de alcance das metas programadas, a capacidade de cumprir os objetivos.

Sem entrar nessa discussão teórica, o presente estudo adota a conceituação de efetividade como a capacidade de alcançar os resultados pretendidos. Por isso, avalia-se a efetividade do PDC em alterar o ato normativo impugnado e não a sua eficiência.

Para os projetos de decreto legislativo, o índice da taxa de efetividade é calculado utilizando o número de PDCs considerados efetivos, em relação ao total de 521 proposições examinadas, apresentadas nos Governos FHC, LULA, DILMA e TEMER. Já o índice de efetividade dos projetos de lei ordinária é calculado a partir do número de PLs de autoria de deputados federais transformados em lei, no período de 1º/1/2002 a 1º/7/2017, em relação à quantidade de proposições deste tipo apresentadas na Câmara dos Deputados, no mesmo período.

Os dados dos 521 PDCs foram compilados e tabulados pelo método qualitativo-comparativo e de forma qualitativa nominal. As informações foram apartadas por governo, por ano de protocolização do PDC e segregados por órgão e por área a que o ato normativo impugnado se refere, de maneira a permitir uma visão dos setores que tiveram mais atos normativos atacados.

A separação se deu nas seguintes áreas e subáreas:

- Agricultura: política agrícola e assuntos atinentes à agricultura e à pesca profissional, organização do setor rural, cooperativismo, abastecimento, comercialização, importação e exportação de produtos agropecuários, marinhos e da aquicultura e vigilância e defesa sanitária;

- Comunicações: meios de comunicação social e assuntos relativos a comunicações, telecomunicações, serviços postais, telegráficos, telefônicos, de radiodifusão e de transmissão de dados;

- Demarcação de terras: desapropriação por necessidade ou utilidade pública, desapropriação por interesse social e assentamentos destinados às comunidades indígenas e quilombolas;

- Direitos Humanos: atos normativos e acompanhamento de programas governamentais destinados a promover os direitos humanos e assuntos referentes às comunidades lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT);

- Educação: assuntos atinentes à educação em geral, política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais;

- Matéria eleitoral: normas regulamentares das eleições;
- Infraestrutura: matérias relacionadas à geração de energia, o sistema de transporte, as telecomunicações, em especial ao Ministério dos Transportes, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Transporte Aquático (ANTAQ) e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
- Meio ambiente: política e sistema nacional do meio ambiente, ao Ministério do Meio-Ambiente e ao Instituto Nacional de Meio Ambiente (IBAMA);
- Orçamento, finanças públicas e economia: sistema financeiro nacional e entidades a ele vinculadas, mercado financeiro e de capitais, operações financeiras, sistema financeiro da habitação, sistema nacional de seguros privados e capitalização, títulos e valores mobiliários, aspectos financeiros e orçamentários públicos, tributação, arrecadação e fiscalização;
- Previdência: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime de Previdência do Servidor Público, Regime de Previdência Complementar e matérias referentes ao Ministério da Previdência Social (MPS) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);
- Relações Exteriores: atos, tratados e acordos internacionais;
- Saúde: assuntos relativos à política, ações e serviços de saúde pública e as matérias relacionadas à Agência Nacional de Saúde (ANS) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA);
- Serviço Público: matérias relativas ao serviço público da administração federal direta e indireta, inclusive fundacional; regime jurídico dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos; regime jurídico-administrativo dos bens públicos; e prestação de serviços públicos em geral e seu regime jurídico;
- Trabalho: matéria trabalhista urbana e rural e assuntos pertinentes à organização, fiscalização, tutela, segurança e medicina do trabalho;
- Transportes: regras de transporte, Política Nacional de Trânsito e matérias do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

Para fins didáticos considerou-se o Governo DILMA no período de 1º/1/2011 a 31/12/2016, embora a presidente tenha sido afastada definitivamente do cargo em 31/8/2016. Consequentemente, o período do Governo TEMER considerado no estudo

vai de 1º/1/2017 até 31/5/2017, quando foi feita a última pesquisa nos PDCs protocolizados.

3 – RECORTE DOUTRINÁRIO SOBRE A FUNÇÃO NORMATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

Antes de passar para a análise dos dados, faz-se necessário discorrer sobre a função normativa, princípios reitores da relação entre a lei e o regulamento, os limites materiais dos atos normativos regulamentares, reserva de lei, competência regulamentar e a condição jurídica do regulamento que exorbita do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa concedida.

3.1 - A função normativa

No que diz respeito à função normativa, Reale (2009, p. 86) ensina que normas ou regras jurídicas são esquemas ou modelos de organização e de conduta. Na lição dele, sendo a norma um elemento constitutivo do direito, “como que a célula do organismo jurídico”, é natural que nela se encontrem a natureza objetiva ou heterônoma e a exigibilidade ou obrigatoriedade daquilo que ela enuncia.

Kelsen (1934)⁷ *apud* Reale (2001) leciona que o ordenamento jurídico se subordina, a partir da lei constitucional, a uma gradação decrescente e prioritária de expressões de competência. Essa lei constitucional fixa a estrutura e os feixes de competência de todo o sistema normativo. Nesse quadro, escreve Reale (2001, p. 153), “somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito”. O ato normativo primário, por excelência, é a lei compreendida em seus sentidos formal⁸ e material⁹. Assim, lei, no

⁷ Para Hans Kelsen a norma hipotética fundamental é o fundamento último de validade das normas jurídicas. Qualquer norma só será considerada jurídica e legítima se for estabelecida em conformidade com as prescrições contidas na norma fundamental.

⁸ Lei em sentido formal é o ato normativo produzido pelo Congresso Nacional (leis complementares, leis ordinárias e leis delegadas). Refere-se, portanto, à forma como o ato normativo foi produzido e não, necessariamente, ao seu conteúdo ou matéria tratada.

⁹ Quando dizemos lei em sentido material, referimo-nos ao conteúdo da norma e não à forma como foi produzida. Em outras palavras, examina-se o ato normativo administrativo (decreto, portaria, ordem de serviço, etc) e verifica-se se a matéria que ele disciplina deveria ser tratada em lei que deveria ter sido aprovada pelo Congresso Nacional (lei em sentido formal).

sentido técnico da palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito. Quando introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas.

3.2 –Princípios reitores da relação entre a lei e o regulamento e os limites materiais dos atos normativos regulamentares

A Constituição de 1988 elevou o princípio da legalidade ao vértice de todo o ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de um princípio-garantia destinado a preservar o estado democrático de direito. O princípio da legalidade na Constituição engloba três vertentes que são desdobramentos deste instituto: a reserva de lei, a reserva de parlamento e a reserva de norma, as quais se passam a detalhar.

Canotilho (1991, p. 726/727) ensina que a reserva de lei comporta duas dimensões: uma positiva e outra negativa. A dimensão negativa significa que, nas matérias reservadas pela Constituição à lei, está proibida a intervenção de outra fonte de direito diferente da lei, a não ser que se trate de normas meramente executivas da Administração. Segundo Canotilho (1991), em termos positivos, a reserva de lei significa que, nessas mesmas matérias, a lei deve estabelecer ela mesma o respectivo regime jurídico, não podendo declinar de sua competência normativa em favor de outras fontes, em uma clara proibição a que o legislador decline de sua competência.

O princípio da reserva de lei, ou reserva legal, exige que determinadas matérias só possam ser tratadas por lei em sentido material e, principalmente, por lei em sentido formal, com autonomia para inovar na ordem jurídica. Não se admite, nessa hipótese, a edição de normas secundárias para tratar da matéria.

Já a reserva de parlamento representa uma garantia maior para a sociedade, pois requer que a norma, além de ser lei em sentido formal e material, seja examinada e aprovada pelo Parlamento¹⁰. A Constituição federal exige reserva de parlamento para os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional; os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; para a matéria reservada à lei complementar; a legislação sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, a nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos, direito penal e processual penal e processual civil, dentre outros.

¹⁰ “Designa-se reserva de parlamento o conjunto de matérias ou de âmbitos materiais que devem ser objecto de regulação através de um acto legislativo editado pelo parlamento. Esta reserva legislativa de parlamento designa-se, por vezes, reserva de lei formal. É relativamente a esta reserva de parlamento que convergem, com mais intensidade, as dimensões inerentes ao princípio do Estado de Direito e ao princípio democrático atrás assinaladas. Trata-se, por um lado, de assegurar, através da lei, a observância dos princípios concretizadores do princípio do Estado de direito (princípio da confiança e segurança jurídicas, princípio da proporcionalidade, princípio da igualdade, princípio da imparcialidade). Visa-se, por outro lado, “guardar para um órgão com uma legitimação política especial o estabelecimento das bases de todos os regimes jurídicos cujos preceitos possam afectar interesses da generalidade dos cidadãos e a fixação desses regimes na integralidade quando respeitem a assuntos que mais sensibilizem uma comunidade.” (CANOTILHO, 1991, p. 727)

Por seu turno, a reserva de norma ou reserva de ato legislativo, no dizer de Canotilho (1991), possui aspecto mais abrangente que os dois primeiros ao prever que a função normativa não se restringe ao Parlamento. Para Canotilho (1991), nem sempre a reserva de lei significa que o parlamento deva, ele próprio, disciplinar densificadamente determinadas matérias. Em alguns casos, “embora se preveja na constituição a competência do parlamento para legislar sobre determinadas matérias, pode o Governo ser autorizado a emanar decretos-leis incidentes sobre essas mesmas matérias. Fala-se aqui de reserva relativa.” (CANOTILHO, 1991 p. 727)

Assim, segundo esse princípio, a competência para editar normas com regras de direito em sentido material pode ser utilizada pelos Poderes Executivo, Judiciário ou pelo Legislativo.

No sistema constitucional brasileiro, permite-se, no art. 62 da Constituição, que o Presidente da República possa adotar medida provisória para disciplinar matérias sujeitas à reserva de norma, ou de ato legislativo, que não exigem reserva de parlamento. Tais matérias estão expressas no § 1º do mencionado artigo.¹¹

3.3 - Reserva de lei e competência regulamentar

O ex-ministro do STF Carlos Velloso (1983) ensina que os regulamentos são regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais editadas em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do Estado. Editados pelo Poder Executivo, visam tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada.

Já Canotilho (1991, p. 935) leciona que os regulamentos exprimem o exercício de uma competência normativa da Administração. Alerta, todavia, que uma “pura transferência da competência normativa genérica (mesmo *infra legem*¹²) para o executivo contrasta com o princípio democrático e o princípio do estado de direito”. Para ele, isso explica o fato de, na atualidade, não se conceberem regulamentos

¹¹ CF: Art. 62. (...). “§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III – reservada a lei complementar; IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.”

¹² *Infra legem*: abaixo da lei (tradução livre).

independentes que, pelo menos, não tenham fundamento legal no que respeita à matéria a regular.

Canotilho (1991) afirma, ainda, que os cuidados a se ter na delimitação da competência regulamentar não dizem respeito apenas aos regulamentos propriamente ditos. Conforme o seu entendimento, esses cuidados devem estender-se aos chamados preceitos ou “comandos administrativos”, ou seja, a toda a série de preceitos emanados das autoridades administrativas superiores, destinados a definir, com mais precisão, os atos e a organização da administração, em todas as suas modalidades (ordens, instruções, circulares, despachos interpretativos, etc.). Isso porque muitas das chamadas prescrições administrativas não têm apenas um conteúdo interno instrumental. São “verdadeiros actos administrativos genéricos ou até regulamentos especiais, devendo sujeitar-se ao controlo jurídico normal”. (CANOTILHO, 1991 p. 935)

Sobre a competência regulamentar, Bandeira de Mello (2003) escreve que o regulamento executivo, único existente no sistema brasileiro, é um meio de disciplinar a discricionariedade administrativa da administração pública, quando as normas da lei a executar demandem maior detalhamento. Em outras palavras, no entendimento de Bandeira de Mello (2003, p. 319-320), o regulamento “cerceia a liberdade de comportamentos dos órgãos e agentes administrativos para além dos cerceios da lei, impondo, destarte, padrões de conduta que correspondem aos critérios administrativos a serem obrigatoriamente observados na aplicação da lei aos casos particulares”.

A conclusão lógica que deflui desse entendimento é que, se houver mais de uma interpretação possível do texto da lei, o chefe do Poder Executivo poderá optar discricionariamente, por aquele que julgar mais conveniente e vincular toda a administração pública à sua decisão, com base no art. 84, IV, da Constituição¹³.

Bandeira de Mello (2003) defende a ideia de que o regulamento somente se justifica quando a lei deixa intencionalmente um espaço para que a administração exerça a sua discricionariedade, escolha o procedimento, os critérios, e as formas a serem adotadas para o seu fiel.

¹³ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...); IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

3.4 – Situação jurídica do regulamento que exorbite do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa

Por se tratarem de normas secundárias em sentido hierárquico¹⁴, os regulamentos e os decretos não podem invadir a competência da lei que especificam ou cuja execução a que se destinam. Tudo o que nas normas regulamentares ultrapasse esse limite não tem validade e é suscetível de impugnação.

A discussão hoje posta é: quando o regulamento desborda de seus limites estamos diante de uma inconstitucionalidade direta ou de uma ilegalidade?

A jurisprudência tradicional do STF é no sentido de que se há necessidade de se fazer uma ponte entre a norma regulatória e a lei ordinária, está diante de uma ofensa constitucional indireta, reflexa. Nesse caso, não se estaria diante de uma inconstitucionalidade, mas de uma ilegalidade. Assim, no caso de os atos normativos terem caráter de regulamento de execução¹⁵, não se poderia buscar a impugnação deles pela via da declaração de inconstitucionalidade, seja pela via concentrada ou pela difusa. Mas antes, a impugnação deveria discutir a ilegalidade do ato normativo.

Esse entendimento é alvo de questionamentos especialmente em razão do elevado grau de produção normativa do Poder Executivo e, em especial, das agências reguladoras que, em razão da discricionariedade técnica de que gozam em suas respectivas áreas, atuam muitas das vezes criando ou restringindo direitos do mercado regulado.

Grau (2000), por exemplo, defende que a ilegalidade de um regulamento importa, em última análise, em um problema de inconstitucionalidade, pois é a Constituição que distribui as esferas e a extensão do poder de legislar, conferindo a cada categoria de ato normativo a força obrigatória que lhe é própria.

Nessa linha, Roman (2007) defende que, no caso de o regulamento ultrapassar os limites da lei, o que se verifica não é tão só ilegalidade ou mera inconstitucionalidade indireta. Há, em verdade, ilegalidade e inconstitucionalidade direta e concomitante e a

¹⁴ Hierarquicamente, os termos norma primária e norma secundária são empregados para distinguir as regras que, na hierarquia das fontes, estão em condições de superioridade ou de inferioridade. As normas primárias são hierarquicamente superiores às ditas secundárias.

¹⁵ Os regulamentos de execução são editados em função da lei, possibilitando a sua fiel execução. Assim, restringem-se aos limites e ao conteúdo da lei, garantindo a uniformização de seus critérios e procedimentos. Destinam-se a assegurar a atuação concreta da Administração. A lei traça as regras e parâmetros amplos sobre determinado assunto e o regulamento de execução disciplinará tais parâmetros.

lei é apenas aparentemente interposta. Remata o assunto afirmando que “é a própria Constituição que determina que o regulamento obedeça ao texto legal”. (ROMAN, 2007 P. 110)

O ministro Gilmar Mendes (2004), em palestra proferida no seminário “As Agências reguladoras”, organizado pela Escola de Magistratura Federal da 1ª Região (ESMAF) e pelo Centro de Memória Jurídica (MEMORY), lembrou que Hans Kelsen (1934), em sua célebre palestra sobre a jurisdição constitucional, dizia que não via como separar o controle constitucionalidade das leis e o controle de constitucionalidade do ato regulamentar. “Se se afirma que o regulamento há de se fazer *intra-legem*¹⁶, dentro do quadro da lei, o regulamento que o desborda não será apenas um regulamento ilegal, mas também inconstitucional”. (KELSEN, 1934 apud MENDES, 2004 P. 111)

Todavia, o ministro Gilmar Mendes (2004) reconhece que, no sentido tradicional do termo, as agências reguladoras assumem as funções administrativas de órgãos da administração e exercem também por isto um poder regulamentar. Entende o ministro que, diante desse universo normativo, é de se esperar que o STF venha a reconhecer o caráter meramente regulamentar da disposição e, assim, afirmar a inadmissibilidade do exame em sede de controle abstrato de normas, porque estaríamos diante de um modelo tipicamente regulamentar.

Mendes (2004, p. 113) alerta, contudo, que se as atribuições legais dos órgãos são definidas dentro de marcos normativos mais ou menos amplos, como no caso das agências reguladoras, isso suscitaria a discussão da “justeza da delegação, e, ainda, a questão do ato de concretização desta delegação”. Para o ministro, algumas dessas delegações são tão amplas que já se permitiria afirmar estar-se diante do “desenho de algum tipo de regulamento autônomo¹⁷”.

Especificamente em relação às agências reguladoras, Mendes (2004) afirma que o poder regulatório em algumas áreas é tão amplamente reconhecido que não se questiona se a norma regulatória está a observar um marco institucional determinado, sob o argumento de que a norma decorre do mister institucional da agência. Arrematando a questão, Mendes (2004, p. 113) escreve que, nessa hipótese, “seria quase um estelionato intelectual dizer-se que se está diante de um regulamento de execução, o que disso não

¹⁶*Intra-legem*: dentro da lei. (tradução livre)

¹⁷Os regulamentos autônomos extraem sua validade e legitimidade diretamente da Constituição, dispensando a necessidade de lei anterior. Ou seja, são considerados atos legislativos primários e por isto podem inovar diretamente no ordenamento jurídico, criando ou restringindo direitos, pois possuem força impositiva própria.

se trata”. Para ele “ficou possível identificar que o Tribunal não deveria adotar a jurisprudência tradicional e deveria tratar dentro do universo dos atos autônomos, suscetíveis de discussão no âmbito do controle de constitucionalidade”. (MENDES, 2004 p. 113)

O presente trabalho filia-se à tese de que, se o regulamento inovar o sistema jurídico e adentrar nos limites reservados à lei, haverá sempre inconstitucionalidade e não mera ilegalidade. Isso porque a Constituição distribui de forma exauriente a competência das diversas espécies normativas. Assim, será inconstitucional o ato normativo que tratar de matéria estranha à competência fixada na Constituição.

Imagine-se a hipótese de um decreto do presidente da República possuir a substância de um regulamento autônomo, fora da hipótese do art. 84, VI. Nesse caso, como se pode arguir a ilegalidade do decreto, se ele não regulamenta lei nenhuma.

Consequentemente, será inconstitucional, e não meramente ilegal, o regulamento que invadir o limite normativo das emendas à Constituição; das leis complementares, ordinárias e delegadas; das medidas provisórias; dos decretos legislativos e das resoluções das Casas do Congresso Nacional.

A discussão sobre a inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato regulamentar que desborda dos seus limites constitucionais está mitigada desde o advento da ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), prevista no art. 102, § 1º, da Constituição, e regulamentada pela Lei nº 9.882, de 1999. Isso porque na ADPF o exercício do controle concentrado de constitucionalidade é mais amplo, abrangendo a inconstitucionalidade direta e a indireta, os atos normativos autônomos e subordinados e até mesmo atos normativos anteriores à Constituição de 1988¹⁸.

¹⁸ Lei nº 9.882, de 1999: “Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;”

4 - DO DECRETO LEGISLATIVO

O Decreto legislativo é uma norma destinada a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, originado em projeto de decreto legislativo que pode ser proposto na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Por tratar de matéria de competência exclusiva do Parlamento, não são submetidos à sanção do Presidente da República.¹⁹

Nesse capítulo o trabalho discute a competência constitucional do Decreto legislativo, a sua natureza jurídica, a sua posição no processo legislativo constitucional, o seu uso como instrumento de controle da atividade normativa do Poder Executivo e os efeitos da sustação do ato normativo do Poder Executivo.

4.1 - Da competência constitucional do Decreto legislativo

Entre as matérias de competência do decreto legislativo previstas no art. 49 da Constituição, destacam-se: regular as relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertida em lei; resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; autorizar o presidente da República a declarar guerra ou a celebrar a paz; autorizar o presidente ou o vice-presidente da República a se ausentarem do país por mais de quinze dias; julgar anualmente as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo; apreciar a concessão de emissoras de rádio e televisão; autorizar em terras indígenas a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de recursos minerais; fixar os subsídios dos membros do Congresso Nacional, do presidente da República, do vice-presidente e dos ministros de Estado; e sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem da delegação legislativa.

4.2 – Da natureza jurídica do Decreto legislativo

É distinta a natureza jurídica do decreto legislativo e do decreto regulamentar. Este, é previsto como competência privativa do chefe do Poder Executivo, enquanto o decreto legislativo expressa competência exclusiva do Poder Legislativo.

¹⁹ CF, art. 49.

Com efeito, o decreto regulamentar do Presidente da República é ato normativo secundário submetido à lei em sentido formal e material. O decreto regulamentar e os regulamentos emitidos pelos órgãos do Poder Executivo não podem inovar e nem contrariar a lei.

Por seu turno, o decreto legislativo é ato normativo primário que não está subordinado à lei. O decreto legislativo pode criar direito novo e inovar no mundo jurídico. Não há conflito entre o decreto legislativo e a lei, já que ambos estão posicionados no mesmo degrau formal da hierarquia do ordenamento jurídico. Um não revoga o outro. Lei e o decreto legislativo têm campos materiais próprios, inexistindo área comum em que possam atuar e dessa forma chocar-se.

Especificamente no decreto legislativo que susta regulamento do Poder Executivo, objeto do presente trabalho, o Congresso Nacional atua como legislador negativo, protegendo e defendendo sua competência constitucional contra investidas do Executivo. Assim, o decreto legislativo, aprovado com amparo no inciso V do art. 49 da Constituição, inova no sistema jurídico não para criar direito, mas para afastar normas extraídas de atos normativos do Executivo.

Qualquer ato estatal do Poder executivo, dotado de abstração, generalidade e impessoalidade, pode ser sustado pelo Congresso Nacional, não importando sua forma ou *nomem iuris*.²⁰ Essa competência não se aplica aos atos do próprio Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

A competência de sustar os atos normativos do Poder Executivo é uma espécie de controle político de constitucionalidade repressivo. O decreto legislativo não revoga o ato regulamentar do Poder Executivo, em razão do princípio da separação dos poderes. O controle exercido pelo Congresso Nacional destina-se a sustar as consequências jurídicas do ato regulamentar, com efeitos inicialmente *ex tunc*²¹ e *erga omnes*.²²

4.3 - O decreto legislativo como elemento do processo legislativo constitucional

A ordem jurídica deriva da Constituição e os atos de nível inferior retiram da Carta Constitucional sua legitimidade. Filho (1995, p. 198-199) afirma que da Carta Constitucional “derivam outros atos que podem ser ditos primários, porque são os que,

²⁰ *Nomem iuris*: denominação legal do ato, fato ou instituto jurídico. (tradução livre)

²¹ *Ex tunc*: Com efeito retroativo.

²² *Erga omnes*: Que a todos obriga, é oponível a todos ou tem efeito sobre todos.

em sua eficácia, aparecem como o primeiro nível dos atos derivados da Constituição”. Segundo o autor, caracterizam-se por serem atos fundados unicamente na Constituição.

A própria Carta explicita quais são esses atos normativos de primeiro nível. O art. 59 da Constituição relaciona as espécies normativas primárias, portanto capazes de inovar na ordem jurídica, passíveis de serem produzidas pelo processo legislativo federal²³. A norma define em *numerus clausus*²⁴ como atos normativos primários: as emendas constitucionais (art. 60); as leis ordinárias e complementares (arts. 61, 63 a 67 e 69); as leis delegadas (art. 68); as medidas provisórias (art. 62); os decretos legislativos e as resoluções (arts. 51 e 52).

Existe hierarquia apenas entre as emendas constitucionais e os demais tipos de atos normativos relacionados no suso art. 59. Entre as demais espécies normativas, não existe hierarquia, mas reserva de matéria. Assim, uma lei ordinária não pode tratar de matéria afeita à lei complementar, e vice-versa. Não por ser inferior hierarquicamente, mas porque a Constituição exige para aquela matéria lei complementar quórum de aprovação específico, no caso maioria absoluta²⁵ (art. 69). O texto constitucional define o rito de elaboração e a reserva de matéria de cada um desses atos normativos primários.

Afonso da Silva (2006) ensina que o decreto legislativo é prioritariamente destinado aos atos do Parlamento que tenham efeitos externos com o fito de regular matéria de competência do Congresso Nacional e de suas Casas. Na mesma linha, Moraes (1999) escreve que os decretos legislativos são atos normativos primários veiculadores da competência exclusiva do Congresso Nacional, cabendo ao Parlamento discipliná-lo, pois o seu rito não é tratado pela Constituição.

No dizer de Afonso da Silva (1992) *apud* Moraes (2003), a diferença entre a competência “exclusiva” e a competência “privativa” é que aquela é indelegável e esta, ao contrário, é delegável. Alerta-se, no entanto, que o mencionado doutrinador reconhece que falta rigor técnico à Constituição nesse assunto. Logo, a definição se a competência atribuída é privativa ou exclusiva decorre muito mais de sua materialidade do que do texto constitucional.

²³ CF: “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções”.

²⁴ *Numerus clausus*: número fechado, lista ou rol taxativo, não exemplificativo.

²⁵ Quorum de aprovação de determinadas matérias segundo o qual a proposição é considerada aprovada se obtiver votos favoráveis de metade mais um dos membros da Casa Legislativa.

Coerentes com essa posição, os regimentos internos das duas Casas do Congresso Nacional disciplinam o rito e as matérias a serem veiculadas pela via do decreto legislativo. Assim, na forma do art. 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)²⁶ e do art. 213 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)²⁷, o decreto legislativo é a espécie normativa que tem como conteúdo as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, especialmente as previstas no art. 49 da Constituição. Ainda conforme os mencionados regimentos, o projeto de decreto legislativo pode ser apresentado por qualquer deputado, senador ou comissão de qualquer das Casas do Congresso Nacional, quando não seja de iniciativa privativa das respectivas Mesas Diretoras ou de outro colegiado específico.

Quanto ao rito, o RICD e o RISF estabelecem que a proposta de projeto de decreto legislativo tramita igual a qualquer projeto de lei ordinária, devendo ser examinado e aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal por maioria simples²⁸. Observe-se, porém, que o decreto legislativo não está sujeito à sanção do presidente da República, pois é expressão da competência exclusiva do Congresso Nacional. Aprovado nas duas Casas, ele entra em vigor tão logo promulgado pelo presidente do Congresso Nacional.

O decreto legislativo possui duas características básicas que o distinguem. Primeiro, diferentemente do decreto do chefe do Poder Executivo, que é ato normativo secundário, o decreto legislativo é ato normativo primário e não está subordinado à lei. Pode assim criar direito novo, inovar no mundo jurídico. Segundo, a lei e o decreto legislativo estão posicionados no mesmo degrau formal da hierarquia do ordenamento jurídico. O que os diferencia é a reserva de matéria de cada um. Nesse sentido, Ribeiro Bastos (1994) leciona que o decreto legislativo possui a mesma força hierárquica da lei, sendo certo, contudo, que um não revoga o outro, porque têm campos materiais próprios não existindo área comum em que possam atuar e, assim, chocar-se.

O decreto legislativo é utilizado para, dentre outros objetivos, ratificar atos internacionais; sustar atos normativos do Executivo; julgar anualmente as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo; autorizar o presidente da República e o vice-

²⁶ RICD: “Art. 109. Destinam-se os projetos: (...); II - de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República;”.

²⁷ RISF: “Art. 213. Os projetos compreendem: (...); II – projeto de decreto legislativo, referente à matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49);”

²⁸ Maioria simples: É o quórum de aprovação para as matérias em geral. Presente a maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa as deliberações são tomadas por maioria de votos. (art. 246 do RICD).

presidente a se ausentarem do país por mais de 15 dias; apreciar a concessão de emissoras de rádio e televisão; autorizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas; e para regular as relações jurídicas decorrentes da reprovação de medida provisória, conforme o art. 62 da Constituição²⁹.

Observe-se, contudo, que, no decreto legislativo que susta regulamento do Poder Executivo, o Parlamento atua como legislador negativo, semelhante ao que ocorre com o STF na declaração de inconstitucionalidade³⁰, protegendo e defendendo sua competência constitucional.

Logo, o decreto legislativo aprovado com amparo no inciso V do art. 49 da Constituição inova no sistema jurídico não para criar direito, mas antes para afastar normas extraídas de atos do Poder Executivo.

4.4 – O decreto legislativo como instrumento de controle da atividade normativa do Poder Executivo

A Constituição reservou ao Poder Legislativo a função legislativa, por ser o órgão da soberania Estatal delegado da vontade popular. Esta função é essencialmente política e se subdivide em três subfunções: a legislativa, centro emanador de normas; a representativa, que decorre da escolha do Constituinte pelo modelo de estado democrático de direito; e a fiscalizadora, por meio da qual o Poder Legislativo exerce a crítica dos atos do Poder Executivo e a defesa do interesse coletivo.

A Constituição definiu que as normas de auto-organização, de funcionamento do processo legislativo, no âmbito das Casas do Parlamento e das demais competências constitucionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, aí incluídas as de fiscalização, estariam previstas nos respectivos Regimentos Internos. Essas normas administrativas que regulam o funcionamento interno das Casas, são, por definição, o conjunto de normas editadas nas quais estão disciplinadas o gerenciamento, o trâmite e a conduta das entidades.

²⁹ CF: “Art. 62 (...). 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.”

³⁰ CF: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;”

O STF reconhece a soberania de pronunciamentos e de deliberações como competência constitucional discricionária exclusiva do Poder Legislativo. Assim, os Regimentos Internos extraem sua competência diretamente da Constituição e, por isto, têm status hierárquico próprio. O STF tem proclamado que as normas do RICD e RISO são imunes à crítica judiciária, pois se circunscrevem no domínio *interna corporis*³¹.

A Constituição estabelece que é atribuição exclusiva do Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa, em face da atribuição normativa dos outros Poderes³². Essa atribuição permite ao Parlamento sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa³³.

Destaque-se que a prerrogativa de sustar os atos normativos do Poder Executivo esteve presente também na Constituição de 1934, no art. 91³⁴, que permitia ao Senado Federal examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Executivo e suspender a execução dos dispositivos ilegais.

Trata-se do poder/dever de exercer o controle político de constitucionalidade dos atos normativos do Poder Executivo. Conforme estabelecido anteriormente, não se admite o manejo da competência dos incisos V e XI do art. 49, em razão de ato político administrativo de efeito concreto, desprovido de atributos de abstração, generalidade ou normatividade e destinados a disciplinar relações jurídicas em abstrato.

O Parlamento recebeu dos cidadãos não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas também o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados neste processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição federal.

No caso do inciso V do art. 49, resta claro tratar-se de competência exclusiva, pois o poder/dever do Poder Legislativo de controlar os atos do Executivo, suspendendo-lhes

³¹ *Interna corporis*: questões que devem ser resolvidas internamente. RTJ 112/1023, Rel. Min. FRANCISCO RESEK.

³² CF: Art. 49, inciso XI.

³³ CF: “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;

³⁴ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934: “Art 91. Compete ao Senado Federal:” (...); “II - examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos *illegales*; III - propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de *actos* das autoridades administrativas, quando praticados contra a lei ou eivados de abuso de poder;”

a eficácia normativa, decorre do sistema de *checks and balances*³⁵ previsto na Constituição, não sendo, portanto, passível de delegação. A Constituição exige a presença de duas circunstâncias para atrair a competência do Parlamento, a saber: que o ato tenha conteúdo normativo e que tenha ocorrido o desbordamento do poder regulamentar ou dos limites da delegação conferida ao Poder Executivo.

A doutrina *ultravires*³⁶ (*ultra vires doctrine*³⁷) do direito norte-americano defende que um ato administrativo normativo ultrapassa o limite do poder regulamentar quando não autorizado em substância ou seja, vai para além dos poderes conferidos, como também quando é formalmente irregular, impropriamente motivado, ou viola regras de direito natural.

O RICD e o RISF estabelecem que o decreto legislativo é o instrumento legal adequado para sustar os efeitos normativos de ato do Poder Executivo, da administração pública direta e indireta, aí incluída, por óbvio, os atos das agências reguladoras.

O STF já decidiu que o abuso do poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Poder Executivo atua *contra legem*³⁸ ou *praeter legem*³⁹, expõe o ato transgressor ao exercício, pelo Congresso Nacional, da competência exclusiva que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição⁴⁰. Entende a excelsa Corte que o decreto legislativo também expressa função normativa tal qual a lei, apesar de limitar-se materialmente à suspensão da eficácia de ato oriundo do Poder Executivo⁴¹.

³⁵ Sistema de Freios e contrapesos. A ideia de “checks and balances” é a essência do conceito de separação das funções típicas do Estado e implica no controle e vigilância recíprocos entre os poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário).

³⁶ Além do limite dos poderes conferidos.

³⁷ *Ultra vires*: “Unauthorized; beyond the scope of power allowed or granted by a corporate charter or by law.” (tradução livre: Não autorizada; além do âmbito do poder permitido ou concedido por um estatuto social ou por lei). Black’s law dictionary. GARNER, Bryan A., Editor in Chief, eighth edition. MN: Thomson West, 2007.

³⁸ *Contra legem*: contra a lei. (tradução livre)

³⁹ *Praeter legem*: além da lei. (tradução livre)

⁴⁰ RE 318.873-AgR/SC: “O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)’. Doutrina. Precedentes (Rel. Min. CELSO DE MELLO).

⁴¹ ADI 748-MC: “Possibilidade de fiscalização normativa abstrata (...). O decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da Constituição federal, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, à suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos

A competência conferida ao Congresso Nacional só deve ser utilizada em atos de natureza normativa, independente do *nomem iuris* adotado. Qualquer que seja o tipo de ato, deve-se examiná-lo para identificar a existência dos atributos da impessoalidade e da generalidade abstrata que lhe conferem a natureza normativa autônoma. Isso porque não se admite a sustação de ato administrativo concreto e sem conteúdo normativo, sob pena de inconstitucionalidade por quebra do princípio da separação dos Poderes. Os atos estatais de efeitos concretos não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional. “No controle abstrato de normas visa-se, tão somente, à tutela de ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto”.⁴²

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 486.748/PI, cujo relator foi o ex-ministro Menezes Direito, a 1ª Turma do STF, por maioria, decidiu que é inconstitucional o decreto legislativo que susta ato jurídico perfeito⁴³. No caso examinado pelo STF, um decreto legislativo estadual anulou a adesão de servidores ao Programa de Demissão Voluntária (PDV), por vislumbrar coação nos desligamentos, e determinou a reintegração deles ao serviço público. O STF decidiu que o decreto legislativo não poderia prosperar, porquanto invadira a competência específica do Poder Executivo, vez que o ato que instituiu o PDV estava dando cumprimento à legislação estadual própria e autorizou o programa especial de desligamento espontâneo. Ademais, enfatizou o STF que nesta situação o Poder Legislativo estadual praticara ato próprio do Poder Judiciário ao reconhecer que teria havido coação, independentemente da provocação dos interessados.

De igual forma, o STF deferiu medida cautelar, no julgamento de medida cautelar na ADI 834/MT, para suspender os efeitos de um decreto legislativo que sustou concorrência pública instaurada pelo Poder Executivo Estadual. No julgamento, o STF externou o entendimento de que não cabia à Assembleia Legislativa sustar a realização de licitação pública convocada, porque o ato atacado não possuía essência normativa, pois veiculava determinação materialmente administrativa. O STF justificou a medida cautelar na “necessidade de preservar a incolumidade da ordem política local e de

concretizadores do processo normativo.” (Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em 1/7/1992, Plenário, DJ de 6/11/1992).

⁴² ADI 587, Questão de Ordem, Rel. Min. CELSO DE MELLO, pub. DJ de 8/5/1992, ementário n.º 1860-1.

⁴³ Ato jurídico perfeito é aquele já realizado, acabado, realizado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou, que satisfaz todos os requisitos formais para gerar a plenitude dos seus efeitos, tornando-se, portanto, completo ou aperfeiçoado.

manter, no plano jurídico-institucional, a harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado-membro.”⁴⁴

Ao analisar os regulamentos e as exigências da legalidade, ROMAN (2007) assevera que é preciso distinguir os conceitos e o regime jurídico do ato administrativo e do regulamento. Segundo ele, a distinção mais óbvia é que o ato administrativo é mera aplicação do ordenamento e o regulamento forma uma parte secundária do ordenamento jurídico. “O ato administrativo é concreto, pessoal e individualizado; o regulamento é geral, impessoal e abstrato.” (ROMAN, 2007 p. 98) Acrescenta o autor, que não se deve confundir ato administrativo e função administrativa, ou competência para editar regulamentos. Segundo leciona, o regulamento é norma de direito objetivo e o ato administrativo não. “O regulamento, portanto, integra o ordenamento jurídico objetivo, enquanto o ato administrativo não. O regulamento é abstrato e tem eficácia *erga omnes*, já o ato administrativo, não”. (ROMAN, 2007 p. 98)

O ministro Marco Aurélio do STF, no julgamento da ADI 1.552/DF, proposta pelo governador do Distrito Federal contra o Decreto Legislativo nº 111/96, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, que sustou o Decreto nº 17.128, de 1996, o qual regulamenta o teto remuneratório dos servidores públicos locais, assinalou que, segundo seu entendimento, o decreto legislativo só pode sustar o ato normativo que contraria a lei e não se estender ao controle do ato normativo que ataque diretamente a Constituição.

Outro elemento importante a se destacar é que o decreto legislativo não exige quórum especial para sua aprovação, bastando maioria simples⁴⁵. Segundo o RIDC, são

⁴⁴ ADI 834 MC/MT, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julg. 11/02/1993, Tribunal Pleno, pub. DJ 2/4/1993, p. 5617. “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO LEGISLATIVO ESTADUAL QUE SUSTOU CONCORRÊNCIA INSTAURADA PELO PODER PÚBLICO - ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO - INVIABILIDADE DE SEU EXAME EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO AO ARTIGO 1. DO DECRETO LEGISLATIVO N. 2.841/92 -ATO IMPUGNADO QUE TAMBÉM DEFINE CRIME DE RESPONSABILIDADE - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA RECONHECIDA - JUÍZO POSITIVO DE CONVENIENCIA- SUSPENSÃO DE EFICACIA DO ART. 2. DO DECRETO LEGISLATIVO N. 2.841/92 DO ESTADO DE MATO GROSSO - PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO. - Decreto legislativo que susta a realização de licitação pública convocada pelo Estado não se impregna de essência normativa. Ainda que incorporado a texto de espécie jurídica formalmente legislativa, esse ato - precisamente porque seu conteúdo veicula determinação materialmente administrativa - não se expõe a jurisdição constitucional de controle *in abstracto* do Supremo Tribunal Federal. - Decreto legislativo, ainda que emanado da União Federal, não se qualifica como instrumento juridicamente idôneo a tipificação de crimes de responsabilidade. O tratamento normativo dos crimes de responsabilidade ou infrações político-administrativas exige, impõe e reclama, para efeito de sua definição típica, a edição de lei especial. Trata-se de matéria que se submete, sem quaisquer exceções, ao princípio constitucional da reserva absoluta de lei formal. - A suspensão cautelar da eficácia de preceito normativo pode ter por fundamento razões de conveniência ditadas pela necessidade de preservar a incolumidade da ordem política local e de manter, no plano jurídico-institucional, a harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado-membro.”

⁴⁵ Maioria simples: quórum de aprovação das matérias em geral. Presente a maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados (257) as deliberações são tomadas por maioria de votos válidos.

necessários apenas 129 votos para a aprovação de um decreto legislativo sustando um ato do Poder Executivo. Esse quórum relativamente baixo, ajuda a proposta a angariar apoios na Câmara dos Deputados e facilita, o que Habermas (2003, p. 19)⁴⁶ designa como “formação de um compromisso de interesse”, destinado a aprovação do PDC.

4.5 – Das consequências da sustação do ato normativo do Poder Executivo pelo decreto legislativo e da possibilidade de modulação de efeitos

O controle de constitucionalidade no sistema brasileiro comporta duas dimensões, uma preventiva e outra repressiva. A preventiva, também designada controle político ou controle *a priori*, é realizada pelo Congresso Nacional, pelo chefe do Poder Executivo e, eventualmente, pelo STF. Esse controle destina-se a impedir o ingresso no sistema jurídico de normas consideradas inconstitucionais. Nessa hipótese, o ato legislativo está inacabado e não surte qualquer efeito jurídico. Moraes (2005, p. 632) ensina que o controle de constitucionalidade preventivo político, é aquele realizado durante a elaboração de qualquer espécie normativa, visando impedir que um projeto de lei inconstitucional venha a ser promulgado. Segundo o autor, pode-se vislumbrar duas hipóteses de controle preventivo de constitucionalidade, as comissões de constituição e justiça das Casas do Congresso Nacional e o veto jurídico, no âmbito do Poder Executivo.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal realizam um controle prévio de constitucionalidade por intermédio das respectivas comissões permanentes de constituição e justiça.⁴⁷ Incumbe a esses órgãos técnico-políticos examinar as proposições e decidir quanto à juridicidade e a constitucionalidade de cada uma. A decisão das respectivas comissões é terminativa⁴⁸, ou seja, se a comissão decidir pela inconstitucionalidade, a propositura é arquivada.

⁴⁶ “Na perspectiva liberal, o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses. E as regras de formação do compromisso, que devem assegurar a equidade dos resultados, e que passa, pelo direito igual e geral ao voto, pela composição representativa das corporações parlamentares, pelo modo de decisão, pela ordem dos negócios, etc., são fundamentadas, em última instância, nos direitos fundamentais liberais”.

⁴⁷ Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. No Senado Federal, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

⁴⁸ O parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania versando exclusivamente sobre os aspectos de admissibilidade jurídica (constitucionalidade e juridicidade) é chamado terminativo porque tem caráter decisório sobre esses aspectos, podendo inclusive determinar o arquivamento de uma proposição.

O chefe do Executivo realiza o controle prévio de constitucionalidade quando exercita o poder de veto a projeto de lei que considere inconstitucional, com base na competência prevista no inciso V do art. 84 c/c § 1º do art. 66, ambos da Constituição⁴⁹.

A outra dimensão do controle de constitucionalidade é a chamada repressiva, ou *a posteriori*, realizado principalmente pelo STF e eventualmente pelo Parlamento. Destina-se a atacar atos normativos em vigor considerados inconstitucionais. Nesse caso, a norma produz efeitos jurídicos e o controle realizado pelo Poder Judiciário – na forma concentrada⁵⁰ ou na forma difusa⁵¹ – e pelo Poder Legislativo visa reprimir e retirar os efeitos jurídicos da norma inconstitucional.

Conforme explanado neste trabalho, em nossa opinião, o regulamento que exorbita do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa é, em última análise, inconstitucional, muito embora correntes doutrinárias entendam que o caso é de ilegalidade.

Entende-se que é caso de inconstitucionalidade porque, à exemplo do que ocorre no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF, o Congresso realiza uma avaliação abstrata da norma. Isso porque não há direito subjetivo individual e concreto tutelado, quando o Parlamento exerce a competência prevista no inciso V do art. 49 da Constituição de reprimir os atos normativos do Poder Executivo que exorbitaram do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa imposta.

A principal diferença entre o controle concentrado de inconstitucionalidade do STF e o do Parlamento, é que este não pode ser exercitado em face de ato normativo primário (emendas à Constituição; leis complementares, ordinárias ou delegadas;

⁴⁹ CF: Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. (...) Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...); V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

⁵⁰ O controle de constitucionalidade concentrado, em âmbito federal, é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, pela via da ação direta de inconstitucionalidade (ADI), da ação declaratória de constitucionalidade (ADCO) e da ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Nessa hipótese, a norma atacada é analisada abstratamente, em tese, sendo o controle de sua constitucionalidade o próprio mérito da ação. A decisão, nesse caso, será aplicável para todos e vinculará os demais órgãos do Poder Judiciário e a Administração direta e indireta das esferas federal, estadual e municipal. O STF retira do ordenamento jurídico a norma considerada inconstitucional, que não poderá ser mais aplicada.

⁵¹ O controle difuso é exercido por todos os órgãos do Poder Judiciário, desde o juiz singular de primeira instância, até os Tribunais Superiores (STF, STJ, TSE, TST), no âmbito de casos concretos, que envolvem apenas interesses de autor e réu. A decisão em sede de controle de constitucionalidade difuso não decide pela inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo. Antes, aprecia a questão posta e decide por deixar de aplicar o ato normativo atacado naquele caso específico que está sendo julgado.

medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções das Casas do Congresso Nacional).

Quanto aos efeitos da sustação do ato normativo pelo Congresso Nacional, entende-se que são *erga omnes*, vez que são aplicáveis a todos os que estão sujeitos à norma, e podem ter efeito *ex tunc*, retroagindo para desfazer todas as relações jurídicas constituídas durante a vigência da norma, ou *ex nunc*, os efeitos da sustação da norma aplicam-se a partir da publicação do decreto legislativo, preservando-se as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência.

O §3º e o §11 do art. 62 da Constituição, ao tratarem da hipótese de perda de eficácia ou rejeição de medida provisória, estabelecem que o Congresso Nacional discipline, por intermédio de decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da aplicação do ato político-administrativo que perdeu a validade, seja por decurso de prazo, seja pela sua rejeição.

O art. 62, §§ 3º e 11, da Constituição, em respeito à boa-fé e à segurança jurídica, confere ao Congresso Nacional a prerrogativa modular os efeitos de sua decisão de rejeitar ou permitir a perda de eficácia da medida provisória, por decurso de prazo. A Constituição estabelece, inclusive, que as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência de medida provisória rejeitada ou que perdeu eficácia continuem por ela regidos, se não for editado o decreto legislativo a que se refere o §3º do art. 62 da Constituição, no prazo de até sessenta dias.

Entende-se que, tal como no caso das medidas provisórias, admite-se a possibilidade de o Congresso Nacional modular os efeitos temporais do decreto legislativo que sustar ato normativo do Poder Executivo, com base nas premissas da boa-fé e da segurança jurídica. Essa prerrogativa decorre, no nosso entendimento, por analogia ao art. 62, §11, da Constituição ou ao art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF.⁵² Em decorrência, defende-se que o decreto legislativo que susta ato normativo do Poder Executivo também pode conter cláusula específica que discipline as relações jurídicas decorrentes do ato sustado.

Sustar um ato normativo do Poder Executivo é exercitar o controle de constitucionalidade político repressivo. Implica atacar a validade do ato normativo

⁵² “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

porque este ultrapassou a sua competência constitucional. Conseqüentemente, ao aprovar o decreto legislativo previsto no inciso V do art. 49 da Constituição, o Congresso Nacional pode retirar a eficácia da norma desde a sua edição com efeitos *ex tunc*.

Se o Congresso Nacional desejar sustar os efeitos do ato normativo a partir da aprovação do decreto legislativo, deve prever formalmente, por intermédio de dispositivo específico, a modulação dos efeitos temporais da sustação. Nessa última hipótese, permanecem válidos todos os atos e as relações jurídicas adotadas até a sustação do ato normativo.

Destaque-se que o inciso V do art. 49 da Constituição (BRASIL, 1988) não é a única hipótese de controle político de constitucionalidade repressivo feito pelo Parlamento. A Carta prevê, no art. 52, X, outra forma de controle político repressivo *a posteriori*. Com efeito, cabe ao Senado Federal, por intermédio de resolução, “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva” do STF em sede de controle difuso. Nessa hipótese a Corte Constitucional atua no julgamento *inter partes*⁵³ e não possui competência para retirar a executoriedade da norma em relação a todos, mas apenas em relação à eficácia no caso concreto julgado.

É o Senado Federal quem retira, por meio de resolução, a aplicabilidade da norma para todos, e confere efeito *erga omnes* à decisão proferida pelo STF no caso concreto, aproximando o controle difuso do controle concentrado (BRASIL, 1988 - Art. 52, inciso X). Essa atribuição do Poder Legislativo é decorrência direta do princípio da separação dos poderes, pois o Senado Federal retira a eficácia da norma se lhe aprouver. Caso decida suspender a vigência da norma impugnada pelo STF, o conteúdo da resolução deve ater-se aos limites do julgamento pela Suprema Corte. A resolução do Senado Federal inibe as conseqüências jurídicas do ato impugnado desde o seu nascedouro, ou seja, com efeito *ex tunc*.⁵⁴

⁵³ *Inter partes*: entre as partes. (tradução livre)

⁵⁴ “(...) Note-se, contudo, que, em face da suspensão determinada pelo Senado Federal (Res. 49-95) e decorrente da declaração de inconstitucionalidade formal, pelo Supremo Tribunal dos decretos-leis citados (RE 148.754), prevalece, obviamente, *ex-tunc*, invalidade da obrigação tributária questionada. Não pode, pois, a ulterior criação da contribuição, já agora pelo emprego do processo legislativo idôneo, pretender tirar partido do passado inconstitucional, de modo a dele extrair a validade do pretendido efeito retro-operante.” (ADI nº 1.417, voto do Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, julgado em 2/8/1999, Plenário, DJ de 23/3/2001).

5 – ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS

Passa-se a avaliar os decretos legislativos promulgados e 521 projetos de decreto legislativo apresentados entre janeiro de 1995 e maio de 2017, bem como comparar a taxa de efetividade dos PDCs e dos projetos de lei apresentados por deputados federais, no período de 2002 a julho de 2017.

5.1 - Decretos legislativos promulgados

A partir da Constituição de 1988 foram promulgados nove decretos legislativos destinados a sustar atos normativos do Poder Executivo. Desses, apenas seis foram efetivos. O Decreto Legislativo nº 1, de 2001, que sustou a tramitação congressional dos acordos bilaterais firmados entre Brasil e Canadá, foi revogado oito meses depois pelo Decreto Legislativo nº 375, de 2001. Já o Decreto Legislativo 424, de 2013, que sustou os efeitos da Resolução nº 23.389, de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispunha sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014, foi considerado inconstitucional pelo STF no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 33 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4947, 4963, 4965, 5020, 5028 e 5130.

Dos seis decretos legislativos dotados de efetividade, dois foram promulgados nos Governos DILMA, dois nos Governos FHC, um no Governo COLLOR e um no Governo SARNEY, conforme a Tabela 1:

Tabela 1- DECRETOS LEGISLATIVOS PROMULGADOS

Decreto legislativo	Assunto	Área	Governo
293/2015	Susta os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 5/10/ 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente.	Meio ambiente	DILMA
273/2014	Susta a Resolução - RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários.	Saúde	DILMA

Decreto legislativo	Assunto	Área	Governo
207/2002	Susta os efeitos da Nota Conjur-Mínfra nº 24/92, aprovada pelo Senhor Presidente da República, segundo despacho publicado em 24 de março de 1992, na Exposição de Motivos nº 19/92, do Ministro de Estado da Infra-Estrutura.	Infraestrutura	FHC
106/1995	Susta a execução do contrato firmado entre a FUFMS - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - e a AME - Assistência ao Menor Enfermo -, por encontrar-se eivado de irregularidade, contrariando os ditames das Leis nº 6.019, de 1974, e nº 7.102, de 1983, bem como do Decreto-lei nº 2.300, de 1986.	Direitos Humanos	FHC
3/1992	Susta o Decreto nº 430, de 20 de janeiro de 1992, que regulamenta o art. 4º da Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e dá outras providências. (Pagamentos de precatórios)	Orçamento, Finanças e Economia	COLLOR
3/1989	Susta os efeitos do art. 1º e seus incisos, do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989, cujos dispositivos dissolvem a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, a Empresa Brasileira de transportes urbanos-EBTU, e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte-GEIPOT.	Infraestrutura	SARNEY

Fonte: elaboração própria.

5.2 - Os projetos de decreto legislativos examinados

Além dos decretos legislativos promulgados, o estudo analisou 521 PDCs protocolizados nos Governos FHC, LULA, DILMA e TEMER, conforme abaixo relacionados:

Tabela 2 – RELAÇÃO DOS 521 PDCS EXAMINADOS, POR ANO

1995 – 14 PDCs			
Número do PDC	Partido do autor	Número do PDC	Partido do autor
4/1995	PT	160/1995	DEM/PFL
5/1995	PP	179/1995	PCdoB
11/1995	PMDB	188/1995	PT
20/1995	PPR	204/1995	PT
88/1995	PT		
89/1995	PT		
99/1995	PSDB		
118/1995	PMDB		
133/1995	PTB		
134/1995	PSB		

1996 – 16 PDCs			
Número do PDC	Partido do autor	Número do PDC	Partido do autor
233/1996	PT	330/1996	PP/PPB
234/1996	PT	345/1996	PSDB
235/1996	PT	346/1996	PP/PPB
237/1996	PT	349/1996	PMDB
238/1996	PSDB	360/1996	PT
240/1996	PT	361/1996	PMDB
241/1996	PCdoB		
264/1996	PCdoB		
290/1996	PCdoB		
299/1996	PTB		

1997 – 17 PDCs			
Número do PDC	Partido do autor	Número do PDC	Partido do autor
371/1997	PT	447/1997	PCdoB
374/1997	PT	468/1997	PT
375/1997	PT	480/1997	PCdoB
385/1997	PT	528/1997	PCdoB
390/1997	PT	584/1997	PT
402/1997	PT	603/1997	PSB
426/1997	PCdoB	613/1997	PCdoB
429/1997	PCdoB		
436/1997	PT		
437/1997	PT		

1998 – 4 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
630/1998	PT	737/1998	PP/PPB
632/1998	PMDB	742/1998	PSDB

1999 – 29 PDCs					
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
1/1999	PDT	66/1999	PT	234/1999	PT
5/1999	PT	71/1999	PT	237/1999	PT
6/1999	PCdoB	74/1999	PMDB	280/1999	PSB
7/1999	PCdoB	84/1999	S/P	361/1999	PSB
9/1999	PCdoB	165/1999	PT	364/1999	PDT
32/1999	PT	166/1999	PT	380/1999	PT
62/1999	PSB	167/1999	PT	385/1999	PT
63/1999	PCdoB	182/1999	PDT	386/1999	PDT
64/1999	PCdoB	204/1999	PSC	769/1999	PSB
65/1999	PCdoB	233/1999	DEM/PFL		

2000 – 18 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
394/2000	PT	464/2000	PCdoB
405/2000	PT	468/2000	PT
409/2000	PT	469/2000	PT
410/2000	PT	516/2000	PT
411/2000	PT	517/2000	PPS
419/2000	PT	583/2000	PMDB
438/2000	PSDB	587/2000	PTB
439/2000	PCdoB	732/2000	PSDB
442/2000	PT		
462/2000	DEM/PFL		

2001 – 2 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
988/2001	PPS	1059/2001	PDT

2002 – 9 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
1687/2002	PDT	2227/2002	PTB
1944/2002	PDT	2514/2002	PTB
1945/2002	PCdoB	2515/2002	PFL
1953/2002	PSB	2836/2002	PPB
2094/2002	PSDB		

2003 – 13 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
1/2003	DEM/PFL	994/2003	PSDB
3/2003	PSDB	1044/2003	DEM/PFL
10/2003	PSDB	1046/2003	PSDB
48/2003	PPB		
496/2003	PSDB		
501/2003	PSDB		
502/2003	PMDB		
608/2003	PSDB		
609/2003	DEM/PFL		
636/2003	PT		

2004 – 9 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
1116/2004	PSB	1276/2004	PSDB
1151/2004	PSDB	1304/2004	PFL
1153/2004	PP	1354/2004	PTB
1155/2004	PSDB	1374/2004	PMDB
1261/2004	PSDB		

2005 – 16 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
1550/2005	PSDB	1626/2005	PTB
1551/2005	PSDB	1631/2005	PP
1554/2005	PR/PL	1792/2005	PR/PL
1557/2005	PTB	1795/2005	PP
1620/2005	DEM/PFL	1828/2005	PR/PL
1621/2005	DEM/PFL	1829/2005	PMDB
1622/2005	PDT		
1623/2005	PR/PL		
1624/2005	PPS		
1625/2005	PR/PL		

2006 – 5 PDCs			
Número do PDC	Partido do autor	Número do PDC	Partido do autor
2099/2006	PSDB	2170/2006	PT
2100/2006	PL	2327/2006	PTB
2142/2006	PTB		

2007 – 22 PDCs					
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
5/2007	PDT	70/2007	PSDB	393/2007	PMDB
17/2007	DEM/PFL	71/2007	PSDB	397/2007	PSC
29/2007	PR	128/2007	PMDB		
42/2007	PT	135/2007	PSDB		
43/2007	DEM	322/2007	S/P		
44/2007	PMDB	323/2007	PTB		
47/2007	PMDB	324/2007	PTB		
48/2007	PMDB	325/2007	PTB		
49/2007	PMDB	326/2007	PMDB		
50/2007	PMDB	331/2007	PPS		

2008 – 21 PDCs					
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
474/2008	PPS	858/2008	PSDB	1347/2008	PSDB
475/2008	PR	982/2008	Sem Partido		
480/2008	PMDB	1050/2008	PHS		
510/2008	PR	1138/2008	PSDB		
616/2008	PSDB	1141/2008	PHS		
659/2008	PPS	1142/2008	PSDB		
794/2008	PSDB	1147/2008	PSDB		
797/2008	PDT	1148/2008	PMDB		
853/2008	PSDB	1323/2008	PR		
857/2008	PTB	1346/2008	PR		

2009 – 19 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
1375/2009	PR	1650/2009	PR
1380/2009	PSDB	1668/2009	PMDB
1564/2009	PSB	1735/2009	DEM
1565/2009	PMDB	1968/2009	PV
1586/2009	PPS	2131/2009	PSDB
1587/2009	PDT	2227/2009	PP
1617/2009	PTB	2228/2009	PP
1631/2009	PMDB	2304/2009	PT
1632/2009	DEM	2348/2009	PSDB
1640/2009	PTC		

2010 – 14 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
2394/2010	PP	2840/2010	PTC
2400/2010	PMDB	2846/2010	PSDB
2460/2010	PPS	3034/2010	PP
2486/2010	PMDB	3111/2010	PTB
2491/2010	PTC		
2550/2010	PPS		
2824/2010	PTB		
2828/2010	PSDB		
2830/2010	PR		
2839/2010	PSDB		

2011 – 29 PDCs					
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
3/2011	PPS	215/2011	PMDB	406/2011	PR
4/2011	PSDB	216/2011	DEM	439/2011	DEM
5/2011	PSB	224/2011	PSDB	440/2011	PSC
6/2011	DEM	234/2011	PSDB	444/2011	PT
9/2011	DEM	312/2011	PV	454/2011	PMDB
10/2011	PP	323/2011	PR	472/2011	PSDB
50/2011	PMDB	325/2011	PSDB	496/2011	PSDB
52/2011	PSDB	335/2011	PT	534/2011	PSDB
61/2011	PDT	336/2011	PPS	535/2011	PT
62/2011	PP	369/2011	PT		

2012 – 15 PDCs			
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
545/2012	PT	637/2012	PSC
547/2012	PP	638/2012	PT
553/2012	PR	641/2012	PTB
556/2012	PMDB	712/2012	PMDB
565/2012	PSC	809/2012	PSDB
566/2012	PV		
582/2012	PR		
583/2012	PDT		
586/2012	PPS		
606/2012	PSDB		

2013 – 29 PDCs					
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
812/2013	PTB	993/2013	PR	1293/2013	PPS
815/2013	PRB	1054/2013	PDT	1294/2013	PTB
816/2013	PT	1056/2013	PSD	1297/2013	PMDB
829/2013	PSOL	1057/2013	PPS	1355/2013	PSDB
838/2013	DEM	1121/2013	PSD	1356/2013	PMDB
871/2013	PSD	1122/2013	PSDB	1387/2013	PSD
914/2013	PDT	1126/2013	PSDB	1413/2013	PMDB
915/2013	PSC	1257/2013	PSDB	1420/2013	PROS
990/2013	PT	1262/2013	PSD	1428/2013	PTB
991/2013	PSDB	1263/2013	PMDB		

2014 – 27 PDCs					
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
1441/2014	PSOL	1466/2014	DEM	1611/2014	PSDB
1442/2014	PPS	1470/2014	PP	1614/2014	PR
1444/2014	PSDB	1473/2014	PSDB	1616/2014	PSOL
1446/2014	PSDB	1476/2014	PSD	1617/2014	PSDB
1447/2014	PSDB	1490/2014	PSC	1657/2014	PMDB
1450/2014	PDT	1491/2014	DEM	1660/2014	PSD
1451/2014	PMDB	1495/2014	PR	1661/2014	PSD
1456/2014	PTB	1496/2014	PMDB		
1458/2014	PDT	1507/2014	PMDB		
1460/2014	PR	1579/2014	SD		

2015 – 70 PDCs							
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
2/2015	DEM	65/2015	PSDB	157/2015	DEM	238/2015	PSD
4/2015	PSOL	66/2015	PDT	160/2015	DEM	240/2015	PP
5/2015	PPS	82/2015	PMDB	161/2015	PMDB	242/2015	PV
9/2015	PT	90/2015	PRB	170/2015	PTB	247/2015	SD
10/2015	PR	100/2015	PDT	171/2015	PTB	267/2015	PMDB
11/2015	PDT	104/2015	PSC	186/2015	PSB	273/2015	PDT
19/2015	PSDB	107/2015	PTB	189/2015	PSDB	274/2015	PSDB
21/2015	PPS	108/2015	PTB	190/2015	PTB	275/2015	PSDB
22/2015	DEM	114/2015	PTB	195/2015	PSDB	276/2015	PSDB
26/2015	SD	116/2015	DEM	197/2015	DEM	278/2015	PV
27/2015	PPS	117/2015	PRB	198/2015	PSC		
28/2015	PSDB	122/2015	PTB	199/2015	SD		
30/2015	PROS	123/2015	DEM	207/2015	PP		
36/2015	PMDB	128/2015	PPS	208/2015	PSB		
47/2015	PPS	135/2015	PRB	210/2015	PDT		
48/2015	PSC	143/2015	PDT	211/2015	PRB		
55/2015	PSDB	144/2015	PDT	213/2015	PSC		
58/2015	PSDB	145/2015	PDT	214/2015	PSB		
59/2015	PSDB	148/2015	PPS	216/2015	PTB		
61/2015	PSD	152/2015	PPS	217/2015	PSDB		

2016 – 80 PDCs							
Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor	Nº do PDC	Partido do autor
313/2016	PCdoB	355/2016	PP	375/2016	PP	423/2016	PSDB
318/2016	PR	356/2016	PP	376/2016	PP	425/2016	PCdoB
322/2016	PSOL	357/2016	PP	377/2016	PP	426/2016	PT
323/2016	PRB	358/2016	PP	378/2016	PP	427/2016	PMDB
329/2016	PCdoB	359/2016	PP	382/2016	PP	429/2016	PSDB
330/2016	PPS	360/2016	PP	383/2016	PV	482/2016	PSDB
332/2016	PSDB	361/2016	PP	384/2016	PSD	483/2016	PSDB
334/2016	PP	362/2016	PP	385/2016	PSD	491/2016	PMDB
335/2016	PSB	363/2016	PP	387/2016	PMDB	512/2016	PTN
336/2016	PSC	364/2016	PP	388/2016	PP	529/2016	PTN
340/2016	PSDB	365/2016	PP	390/2016	PR	539/2016	PHS
341/2016	PP	366/2016	PP	391/2016	PPS	540/2016	PSDB
343/2016	PMDB	367/2016	PP	393/2016	PPS	541/2016	PT
345/2016	PP	368/2016	PP	395/2016	PRB	546/2016	PP
347/2016	DEM	369/2016	PP	401/2016	PSB	557/2016	PR
348/2016	PP	370/2016	PP	404/2016	PMDB	566/2016	DEM
349/2016	PP	371/2016	PP	406/2016	PSOL	567/2016	PMDB
350/2016	PP	372/2016	PP	415/2016	PSOL	575/2016	PTN
352/2016	PSC	373/2016	PP	416/2016	PR	576/2016	PP
354/2016	PP	374/2016	PP	418/2016	PMDB	579/2016	PV

P a r t i d o	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7	1 9 9 8	1 9 9 9	2 0 0 0	2 0 0 1	2 0 0 2	2 0 0 3	2 0 0 4	2 0 0 5	2 0 0 6	2 0 0 7	2 0 0 8	2 0 0 9	2 0 1 0	2 0 1 1	2 0 1 2	2 0 1 3	2 0 1 4	2 0 1 5	2 0 1 6	2 0 1 7
P M D B	2	2		1	1	1			1	1	1		8	2	3	2	3	2	4	4	4	7	3
P P	2	2		1				1	1	1	2				2	2	2	1		1	2	35	3
P P S						1	1				1		1	2	1	2	2	1	2	1	7	3	1
P R											5	1	1	4	2	1	2	2	1	3	1	4	
P R B																			1		4	3	4
P R O S																			1		1		1
P S B	1		1		4			1		1					1		1				3	2	4
P S C					1								1				1	2	1	1	4	2	1
P S D																			5	3	2	2	2
P S D B	1	2		1		2		1	7	4	2	1	3	8	3	3	8	2	5	6	12	7	4
P S O L																			1	2	1	3	2
P T	5	6	10	1	12	10			1			1	1		1		4	2	2		1	2	7
P T B	1	1				1		2		1	2	2	3	1	1	2		1	3	1	8		2
P T C															1	2							
P T N																						2	

P a r t i d o	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	9	9	9	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	9	9	9	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	
P V														1		1	1					2	2	1
S/P					1								1	1										1
SD																			1	3				1

Fonte: elaboração própria. *S/P: Sem partido

A Tabela 4 a seguir descreve o percentual, por Governo, dos PDCs apresentados pelos partidos políticos da base de apoio ao Governo e pelos partidos de oposição.

Tabela 4 – PERCENTUAL DOS PDCs APRESENTADOS PELOS PARTIDOS DA BASE E DA OPOSIÇÃO

Governo	% dos PDCs oriundos dos Partidos da base de apoio	% dos PDCs oriundos dos partidos de oposição
FHC	29%	71%
LULA	58%	42%
DILMA	65%	35%
TEMER	57%	43%

Fonte: elaboração própria.

Normalmente, o PDC previsto no art. 49, V, da Constituição é identificado como um instrumento da oposição, que utiliza este instituto legislativo para fiscalizar e atacar as normas do Poder Executivo. Todavia, o estudo aponta que nos Governos LULA, DILMA E TEMER essa premissa não se confirma.

Nos Governos FHC os partidos de oposição, com 71% das proposições apresentadas, foram de longe os que mais usaram o PDC como instrumento de confronto com o Poder Executivo. Nos Governos LULA essa situação se inverte e 58% de todos os PDCs apresentados são oriundos de partidos da base do Governo. O conflito entre os deputados federais dos partidos da base de apoio e a chefe do Poder Executivo aumenta nos Governos DILMA, quando 65% dos PDCs protocolizados vem das agremiações partidárias da situação. Os cinco primeiros meses do Governo TEMER repetem o mesmo fenômeno dos Governos LULA e DILMA, pois os partidos da base foram responsáveis por 57% dos PDCs apresentados.

Nos Governos FHC, o PT, oposição, foi o partido político que apresentou o maior número de PDCs, 44 no total. Nos Governos LULA, o PSDB, oposição, foi a agremiação partidária que protocolizou o maior número de PDCs, 31 ao todo. No Governo TEMER, o PT, oposição, foi o partido político que apresentou o maior número de impugnações a atos normativos do Poder Executivo, 7 PDCs.

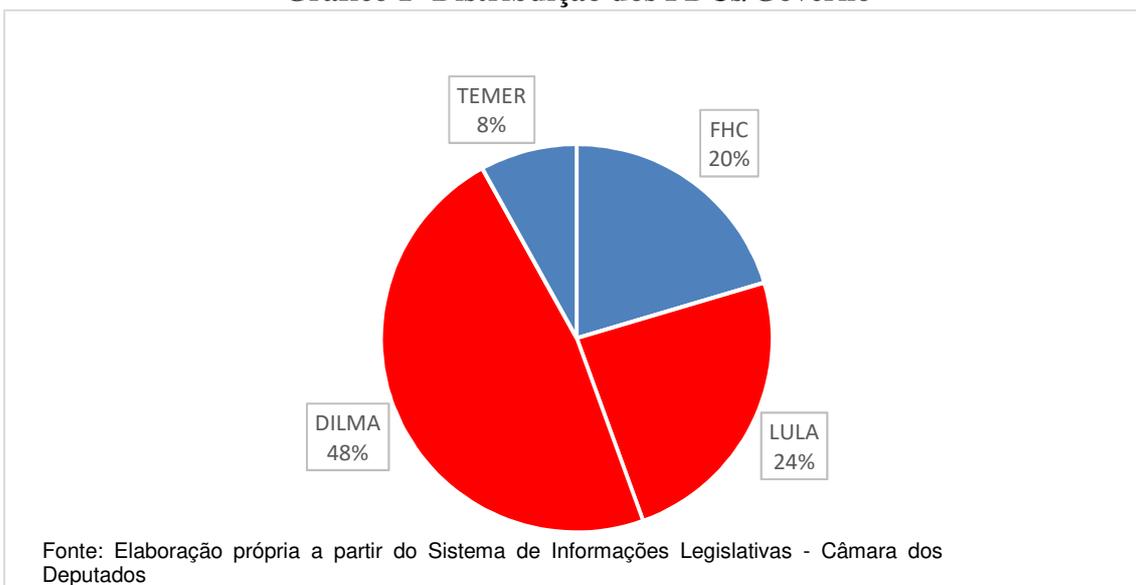
Nos Governos DILMA, por outro lado, ocorreu um fenômeno interessante. Foi um partido da base de apoio ao Governo que apresentou o maior número de PDCs. Com efeito, o PP, partido da então base de apoio, protocolizou 41 PDCs. O PSDB, partido de oposição, ficou em segundo e protocolizou 40 PDCs.

Essa situação releva a existência de focos de atrito entre os deputados federais dos partidos políticos da situação com o Chefe do Executivo. Esse conflito tem como consequência a relativização dos apoios políticos à agenda do presidente da República e demonstra o número crescente de dissidências na base parlamentar de apoio do Governo.

5.3 – Distribuição dos PDCs apresentados

Do total de 521 PDCs examinados, 48% (250) foram apresentados nos Governos DILMA, 24% (119) nos Governos LULA, 20%(109) nos Governos FHC e 8% (43) no Governo TEMER, conforme descrito no Gráfico 1.

Gráfico 1- Distribuição dos PDCs/Governo



A Tabela 5 sintetiza o número de PDCs apresentados, por órgão, área e os atos mais atacados. Identifica, também, se o PDC foi efetivo na alteração do ato impugnado.

Tabela 5 – NÚMERO DE PDCs POR ÓRGÃO, ÁREA E ATOS MAIS ATACADOS

Governo	Total PDCs	Órgão mais atacado	Área com mais atos normativos impugnados	Ato normativo mais impugnado	PDC foi efetivo
FHC	109	Presidência da República	Orçamento, finanças públicas e economia"	Portaria do Ministério da Previdência Social nº 4.883, de 16/12/1998, que estabeleceu o valor de R\$1.200,00, como o limite máximo do valor dos benefícios da previdência social	Não
LULA	119	Presidência da República	Demarcação de terras	Decreto de 15/4/2005, que homologou a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima	Não
DILMA	250	Presidência da República	Serviço Público	Resolução ANAC nº 400, de 13/12/2016, que autorizou a cobrança pelo despacho de bagagens, e o Decreto nº 8.515, de 2015, que delegou competência ao Ministro de Estado da Defesa para a edição de atos relativos a pessoal militar	Não
TEMER	43	Presidência da República	Infraestrutura	Decreto s/nº de 24/5/2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31 de maio de 2017	Sim

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 6 expõe o número de PDCs dos Governos FHC, LULA, DILMA e TEMER, por mandato e a evolução percentual.

Tabela 6 – EVOLUÇÃO EM % DO NÚMERO DE PDCS POR MANDATO

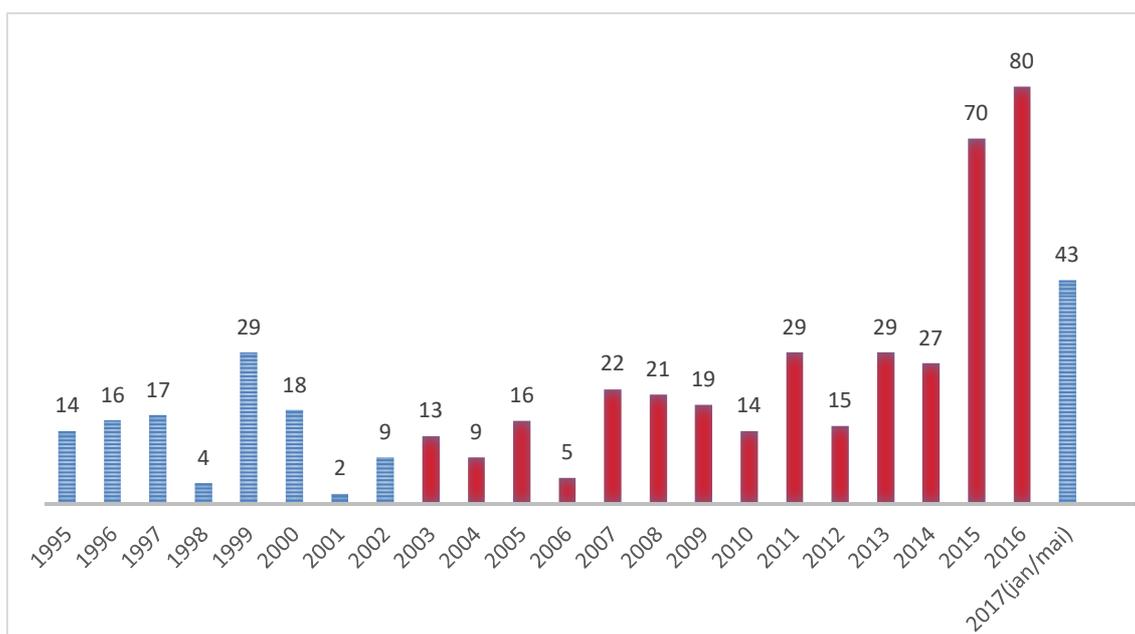
Governo	Mandato	Nº PDCs	% Crescimento
FHC = 109 PDCs	(A) 1º	51	
	(B) 2º	58	B/A = 14%
LULA = 119 PDCs LULA => FHC = +18%	(C) 1º	43	C/B = -16%
	(D) 2º	76	D/C = 77%
DILMA = 250PDCs DILMA => LULA = + 97% DILMA => FHC = + 133%	(E) 1º	100	E/D = 32%
	(F) 2º	150	F/E = 50%
TEMER = 43 PDCs	(G) 1º	43	G/F = -71%

Fonte: elaboração própria.

É possível observar que no segundo mandato de cada um dos Governos houve um aumento no número de atos normativos impugnados. Destaque-se que nos Governos LULA a variação do número de PDCs protocolizados entre o 1º e o 2º mandato atingiu 77%, passando de 43 para 76.

No Gráfico 2, pode-se verificar a evolução anual dos 521PDCs analisados.

Gráfico 2 – NÚMERO DE PDCS POR ANO



Fonte: elaboração própria a partir de dados do SILEG-Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados.

Na Tabela 7 constata-se a distribuição dos PDCs protocolizados, por órgão e por ano, nos Governos FHC, LULA, DILMA e TEMER.

Tabela 7- DISTRIBUIÇÃO DOS PDCS POR ÓRGÃO E POR ANO

Órgão	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
PR	5	5	6	1	7	8	1	4	6	2	9	1	6	9	6	3	3	4	6	7	2	4	1	8
CONTRAN				2	1			1			3	1	1			1	2	2	5	7	4	9	3	
MS			2	1									1	2	2			1		1	6	1	3	1
ANS									2							1						2	3	
MEC			1	1	1			1	1						1		2				1	4	2	3
MTB		1	1		1					1				1		1	4	1	1			1		1
MJ									1				5	3					1	1		1		
ANEEL							1										3		2			4	1	
MPS		1	1		4			2	2				1											
SRF		1			2						1								1	6				
BACEN	2	2			4	1									1									
CONAMA													1	1					2			4		
STF													1				3	3						1
ANAC																							4	3
ANATEL								1											1	1			4	
ANVISA															1	4	1					1		
MAPA																			1	1	2	1	2	
MCOM	2		1		4																			
MFAZ			1																			2	3	1
CMN	2	1	1		1	1																		
FUNAI	1													2	1		1						1	
INSS			1		3										1									
MME		1							1															3
TSE										1		1							2			1		
ANTT																1	1					1		1
CFP															1		1		1			1		

Órgão	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7	1 9 9 8	1 9 9 9	2 0 0 0	2 0 0 1	2 0 0 2	2 0 0 3	2 0 0 4	2 0 0 5	2 0 0 6	2 0 0 7	2 0 0 8	2 0 0 9	2 0 1 0	2 0 1 1	2 0 1 2	2 0 1 3	2 0 1 4	2 0 1 5	2 0 1 6	2 0 1 7	
CNJ																1				2				1
CEF																		1					2	
CNSP		1										1					1							
DNAEE	1	2																						
INCRA								1							1								1	
MCID																	1	1						1
MMA																						2	1	
MPOG						1																	1	1
SPU																							2	1
TCU															1								2	
ANP						1																1		
CADE									1								1							
CCEE												1					1							
CGPC																1	1							
CMED													1											1
CNMP													2											
IBAMA																	1	1						
MDIC													1					1						
MTRAN									1															1
PETROBRAS			1																					1
SNPM																1							1	
AGU																								1
ANCINE																								1
CAERO													1											
CEX																							1	
COFECI				1																				
CFMV									1															
CGU																							1	
CNCD/LGBT																							1	
CNDC																						1		
CNE																	1							
CNPC						1																		

Órgão	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7	1 9 9 8	1 9 9 9	2 0 0 0	2 0 0 1	2 0 0 2	2 0 0 3	2 0 0 4	2 0 0 5	2 0 0 6	2 0 0 7	2 0 0 8	2 0 0 9	2 0 1 0	2 0 1 1	2 0 1 2	2 0 1 3	2 0 1 4	2 0 1 5	2 0 1 6	2 0 1 7	
CONAD																1								
CONANDA																			1					
CONFAZ																							1	
CPE																		1						
DAC				1																				
DNPM														1										
EBC																	1							
FAT					1																			
FGTS																						1		
FNDE														1										
INFRAERO																		1						
IPHAN																							1	
MDA																						1		
MDEF																			1					
MESP		1																						
MRE										1														
SDH																						1		
STN									1															

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados.

A Tabela 8 explicita a variação anual dos PDCs, por área, nos Governos FHC, LULA, DILMA e TEMER.

Tabela 8 – Número de PDCs por área

Área	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7	1 9 9 8	1 9 9 9	2 0 0 0	2 0 0 1	2 0 0 2	2 0 0 3	2 0 0 4	2 0 0 5	2 0 0 6	2 0 0 7	2 0 0 8	2 0 0 9	2 0 1 0	2 0 1 1	2 0 1 2	2 0 1 3	2 0 1 4	2 0 1 5	2 0 1 6	2 0 1 7	
Orçamento	6	5	1		5	6		3	5	1		2	2	1	2		5	1	4	7	7	5	4	
Demarcação de terras	2	1	2					1				6		7	6	4		1	1			2	3	4
Infraestrutura	3	3	4		4	2	2	1		2		2	2	1	1	2	5	3	5	3	4	1	8	
Serviço Público	3	3			4					3	3				1	2		2			2	6	6	
Saúde			2	1					1				2	2	4	6	3		3	8	4	7	1	
Direitos Humanos									1				2	1	2	5	4	4	3	6	6	4	5	
Transportes					2	1			1		3	1	1			2	2	2	5	5	4	1	3	

Área	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7	1 9 9 8	1 9 9 9	2 0 0 0	2 0 0 1	2 0 0 2	2 0 0 3	2 0 0 4	2 0 0 5	2 0 0 6	2 0 0 7	2 0 0 8	2 0 0 9	2 0 1 0	2 0 1 1	2 0 1 2	2 0 1 3	2 0 1 4	2 0 1 5	2 0 1 6	2 0 1 7
Meio ambiente						2			3	1	2		3	6	2	2	1	1	4		5	2	
Educação			2	2	2			1	1					1		3	2			2	4	4	6
Previdência		1	3		1 1			3	2						2		2						
Trabalho		2	3	1	1	1				1				1		2	4	1	1		1		2
Agricultura																			1	2	2	1	3
Comunicações					4	1																	
Eleitoral										1		1							2		1		
Relações Exteriores												1	1	1									

Fonte: elaboração própria.

Da análise dos dados, observa-se que a área de orçamento, finanças públicas e economia foi a que teve mais atos normativos impugnados, 72, 14% do total, seguido das áreas de demarcação de terras e infraestrutura com 67 PDCs cada uma, 13% do total.

Interessante observar que no segundo Governo DILMA as áreas de demarcação de terras, com 30 PDCs em 2016, 43% do total da área, e a de serviço público, com 26 PDCs em 2015, representando 45% do total da área, obtiveram o pico impugnações pela via do PDC, em relação aos anos anteriores.

A Tabela 9 explicita os atos normativos mais atacados por PDCs nos Governos FHC, LULA, DILMA e TEMER.

Tabela 9 – ATOS NORMATIVOS MAIS IMPUGNADOS POR PDCS

Ato Impugnado	Qdade PDCs	PDC foi efetivo
Decreto de 15/4/2005, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima	7	Não
Resolução ANAC nº 400, de 13/12/2016, que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo.	7	Não

Ato Impugnado	Qdade PDCs	PDC foi efetivo
Decreto nº 8.515, de 2015, que delega competência ao Ministro de Estado da Defesa para a edição de atos relativos a pessoal militar.	6	Sim
Decreto nº 2.745, de 1998, que dispensa de licitação para alienação de bens da Petrobrás.	5	Não
Portaria Ministério da Saúde nº 1.253, de 12/11/2013, que altera atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde.	4	Não
Resolução Homologatória ANEEL nº 1.857, de 27/2/2015, que homologa as quotas anuais definitivas da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE para o ano de 2015 e dá outras providências.	4	Não
Resolução nº 11, de 18/12/2014, e nº 12, de 16/1/2015, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais - CNCD/LGBT, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.	4	Não
Decreto nº 8.497, de 2015, que regulamenta a formação do Cadastro Nacional de Especialistas de que tratam o § 4º e § 5º do art. 1º da Lei nº 6.932, de 1981, e o art. 35 da Lei nº 12.871, de 2013.	4	Sim
Decreto nº 4.592, de 2003, que acresce parágrafo ao art. 47-A do Decreto nº 3.179, de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.	3	Não
Decreto nº 6.514, de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.	3	Sim
Portaria Ministério do Trabalho nº 1.510, de 21/8/2009, que disciplina o registro eletrônico de ponto e a utilização do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SREP	3	Não
ADPF 54, garante o direito à interrupção da gestação em caso de feto anencéfalo.	3	Não
Resolução CONTRAN nº 429, de 5/12/2012, que estabelece critérios para o registro de tratores destinados a puxar ou arrastar maquinaria de qualquer natureza ou a executar trabalhos agrícolas e de construção, de pavimentação ou guindastes (máquinas de elevação)	3	Sim
Decreto nº 8.367, de 2014, que amplia os limites constantes do Anexo I, altera o valor do inciso I do art. 8º e os Anexos I, VII, VIII e X do Decreto nº 8.197, de 20/2/ 2014, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2014, e dá outras providências.	3	Não
Decreto nº 8.420, de 2015, que regulamenta a Lei n.º 12.846, de 2013, que dispõe sobre a responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.	3	Não

Ato Impugnado	Qdade PDCs	PDC foi efetivo
Portaria Ministério das Minas e Energia nº 120, de 2016, que determina que os valores homologados pela ANEEL passem a compor a Base de Remuneração Regulatória das concessionárias de transmissão de energia elétrica e que o custo de capital seja adicionado às respectivas Receitas Anuais Permitidas repassando aos consumidores indenização às empresas transmissoras de energia elétrica por ativos não depreciados.	3	Não
Decreto de 24/5/2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31 de maio de 2017”, publicado em edição extra nº 98- A, Seção 1, do Diário Oficial.	3	Sim

Fonte: elaboração própria.

Os atos normativos mais impugnados, com sete PDCs cada um, foram o Decreto de 15/4/2005, que homologou a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, e a Resolução ANAC nº 400, de 13/12/2016, que permitiu às empresas aéreas cobrar dos passageiros pela bagagem despachada no porão da aeronave. Dos 17 atos normativos mais impugnados, apenas em cinco os PDCs foram considerados efetivos, conforme demonstra a Tabela 9.

O conflito entre os deputados federais e o chefe do Poder Executivo fica claro quando se observa que os decretos⁵⁵ do presidente da República nos Governos examinados são os atos mais atacados.

Nos Governos FHC a Presidência da República foi o órgão que teve o maior número de atos impugnados, com 41 do total de 109 PDCs. A área que mais teve atos atacados foi a de "orçamento, finanças públicas e economia", com 28 PDCs protocolizados. O ato normativo mais atacado, com três PDCs, foi a Portaria do Ministério da Previdência Social nº 4.883, de 16/12/1998, que estabeleceu o valor de R\$1.200,00, como o limite máximo do valor dos benefícios da previdência social. Os PDCs não foram efetivos em alterar esse ato normativo.

Nos Governos LULA foram protocolados 119 PDCs, 18% a mais do que nos Governos FHC. A Presidência da República foi também o órgão que teve o maior número de atos normativos impugnados, 47 no total. A área que mais teve atos atacados foi a de "demarcação de terras", com 26 PDCs protocolizados, ou 20% do total de proposituras. O ato mais atacado, com sete PDCs, foi o Decreto de 15/4/2005, que

⁵⁵ O decreto é a forma legal de que se revestem dos atos individuais ou normativos da competência dos chefes dos Poderes Executivos, nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal).

homologou a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima. Apesar do número de PDCs protocolizados, não houve alteração desse ato normativo.

Nos Governos DILMA foram apresentados 250 PDCs, 97% a mais que nos Governos LULA e 133% a mais que nos Governos FHC. Novamente a Presidência da República foi o órgão que teve o maior número de atos normativos impugnados, 82, representando 32% do total de 250 PDCs protocolizados. A área com mais atos atacados repetiu o que se observou nos Governos LULA. A área de “demarcação de terras”, com 34 PDCs, ou 13% das proposituras, foi a que mais teve atos desafiados. Apesar disso, os atos normativos mais atacados foram a Resolução ANAC nº 400, de 13/12/2016, que autorizou a cobrança pelo despacho de bagagens, com sete PDCs, e o Decreto nº 8.515, de 2015, que delegou competência ao ministro de Estado da Defesa para a edição de atos relativos à pessoal militar, com seis PDCs. Os PDC foram efetivos em alterar apenas o Decreto nº 8.515, de 2015.

No Governo TEMER, de janeiro a maio de 2017, foram protocolizados 43 PDCs. Os atos normativos da Presidência da República foram os mais impugnados, com 18 PDCs. A área com mais atos atacados foi a de "infraestrutura". O ato normativo mais impugnado foi o Decreto s/nº de 24/5/2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31 de maio de 2017, impugnado por quatro PDCs. Diferentemente do observado nos Governos FHC, LULA e DILMA, os PDCs foram efetivos na revogação do Decreto s/nº de 24/5/2017.

5.4 –Taxa de efetividade dos projetos de decreto legislativo

Em 65 dos 521PDCs examinados, houve alteração do ato normativo impugnado, no prazo de um ano da apresentação das proposituras. Importante destacar que os 65 PDCs considerados efetivos alteraram 47 atos normativos. A diferença entre o número de PDCs considerados efetivos (65) e o número de atos normativos alterados (47) deve-se ao fato de algumas normas terem sido impugnadas por mais de um PDC.

O segundo Governo DILMA apresentou o maior número de PDCs considerados efetivos. Foram 24 PDCs, 37% do total, sendo 16, em 2015, e 8 em 2016, conforme se observa na Tabela 10.

Tabela 10 – NÚMERO DE PDCS EFETIVOS POR ANO

A n o	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	9	9	9	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P D C s	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6
	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	2	0	4	3	3	6	2	0	8	5	1	8
																				6		5

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 11 detalha, por órgão e por ano, os 47 atos normativos em que os PDCs foram considerados efetivos e indica a norma que alterou o ato impugnado.

Tabela 11 – ATOS NORMATIVOS EM QUE O PDC FOI CONSIDERADO EFETIVO, POR ÓRGÃO E POR ANO

Presidência da República – 14 atos normativos		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2002	Decreto nº 4.206, de 23/4/2002, que dispõe sobre o regime de previdência complementar no âmbito das entidades fechadas.	Decreto nº 4.942, de 30/12/2003
2007	Decreto nº 3.919, de 14/9/2001, que acrescenta artigo ao Decreto nº 3.179, de 21/9/1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.	Decreto nº 6.514, de 22/7/2008
2008	Decreto nº 6.514, de 22/7/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.	Decreto nº 6.686, de 10/12/2008
2010	Decreto nº 6.514, 22/7/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.	Decreto nº 7.404, de 23/12/2010, e Decreto nº 7.497, de 9/6/2011.
2013	Decreto nº 6.620, de 29/10/2008, que dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências.	Decreto nº 8.033, de 2013
2015	Decreto nº 8.515, de 3/9/2015, que delega competência ao Ministro de Estado da Defesa para a edição de atos relativos a pessoal militar	Decreto nº 8.798, de 4/7/2016
	Decreto nº 8.497, de 4/7/2015, que regulamenta a formação do Cadastro Nacional de Especialistas de que tratam o § 4º e § 5º do art. 1º da Lei nº 6.932, de 7 de julho 1981, e o art. 35 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.	Decreto nº 8.516, de 10/9/2015

Presidência da República		
Ano	Ano	Ano
2016	Decreto nº 8889, de 26/10/2016, que Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Casa Civil da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo	Decreto nº 9.038, de 26/4/2017
	Decreto nº 5.773, de 9/5/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequencias no sistema federal de ensino	Decreto nº 8.754, de 10/5/2016
	Decreto nº 8.693, de 16/3/2016, que transfere a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Casa Civil da Presidência da República para o Gabinete Pessoal do Presidente da República	Decreto nº 8.889, de 26/10/2016
	Decreto nº 6.170, de 25/7/2007, que impõe limites mínimos para celebração de convênios e contratos de repasse entre a União com os estados, Distrito Federal e municípios.	Decreto nº 8.943, de 27/12/2016
2017	Decreto s/nº de 24/5/2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31 de maio de 2017	Decreto s/nº de 25/5/2017
	Decreto nº 9.004, de 13/3/ 2017, que transfere a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.	Decreto nº 9.029, de 10/4/2017 e Decreto nº 9.067, de 31/5/2017

Conselho Nacional de Trânsito– CONTRAN – 10 atos normativos		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2005	Resolução CONTRAN nº 168, de 22/12/2004, que estabelece normas e procedimentos para a formação de condutores de veículos automotores e elétricos, a realização dos exames, a expedição de documentos de habilitação, os cursos de formação, especializados, de reciclagem e dá outras providências.	Resolução CONTRAN nº 169, de 22/3/2005

Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN		
Ano	Ano	Ano
2011	Resolução CONTRAN nº 363, de 28/10/2010, que dispõe sobre padronização dos procedimentos administrativos na lavratura de auto de infração, na expedição de notificação de autuação e de notificação de penalidade de multa e de advertência, por infração de responsabilidade de proprietário e de condutor de veículo e da identificação de condutor infrator, e dá outras providências.	Deliberação CONTRAN nº 115, de 2011 e Resolução CONTRAN nº 404, de 12/6/2012
2013	Resolução CONTRAN nº 429, de 5/12/2012, que estabelece critérios para o registro de tratores destinados a puxar ou arrastar maquinaria de qualquer natureza ou a executar trabalhos agrícolas e de construção, de pavimentação ou guindastes (máquinas de elevação)	Resolução CONTRAN nº 475, de 20/3/2014
	Resolução CONTRAN nº 444, de 25/6/2013, que altera dispositivos da Resolução CONTRAN nº 168, de 14 /12/ 2004, que trata das normas e procedimentos para a formação de condutores de veículos automotores e elétricos, e da Resolução CONTRAN nº 358, de 13/8/2010, que trata do credenciamento de instituições ou entidades públicas ou privadas para o processo de formação de condutores.	Resolução CONTRAN nº 493, de 5/6/2014
2014	Resolução CONTRAN nº 460, de 12/11/2013, que altera a Resolução nº 425, de 27/11/2012, que dispõe sobre o exame de aptidão física e mental, a avaliação psicológica e o credenciamento das entidades públicas e privadas de que tratam o art. 147, I e §§ 1º a 4º, e o art. 148 do Código de Trânsito Brasileiro.	Resolução CONTRAN nº 517, de 29/1/2015;
	Resolução CONTRAN nº 434, 23/1/2013, que altera redação do § 2º do art. 1º e do art. 8º da Resolução CONTRAN nº 429, de 5/12/2012, que estabelece critérios para o registro de tratores destinados a puxar ou arrastar maquinaria de qualquer natureza ou a executar trabalhos agrícolas e de construção, de pavimentação ou guindastes (máquinas de elevação).	Resolução CONTRAN nº 522, de 25/3/2015 e Resolução CONTRAN nº 587, de 23/3/2016

Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN		
Ano	Ano	Ano
2016	Resolução CONTRAN nº 370, de 10/12/2010, que dispõe sobre o Dispositivo Auxiliar de Identificação Veicular	Resolução CONTRAN nº 616, de 6/9/2016
	Resolução CONTRAN nº 584, de 23/3/2016, que estabelece o registro nacional de veículos em estoque - RENAVE.	Resolução CONTRAN nº 655, de 10/1/2017
	Resolução CONTRAN nº 53, de 21/5/1998, que estabelece critérios em caso de apreensão de veículos e recolhimento aos depósitos, conforme artigo 262 do Código de Trânsito Brasileiro.	Resolução CONTRAN nº 623, de 6/9/2016
2017	Portaria nº 60, de 27/4/2017, que substitui o anexo da Portaria DENATRAN nº 64, de 24/3/2016, que estabelece a Tabela Anexo da Resolução CONTRAN nº 292/2008, que trata das modificações permitidas em veículos.	Portaria nº 101, de 2017, e Portaria nº 78, de 2017

Agência Nacional de Saúde Suplementar– ANS – 4 atos normativos		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2010	Resolução Normativa nº 195, de 15/7/2009, que dispõe sobre a classificação e características dos planos privados de assistência à saúde, regulamenta a sua contratação, institui a orientação para contratação de planos privados de assistência à saúde e dá outras providências.	Resolução Normativa nº 260, de 28/7/2011
	Resolução Normativa nº 124, de 4/3/2006, que dispõe sobre a aplicação de penalidades para as infrações à legislação dos planos privados de assistência à saúde.	Resolução Normativa nº 234, de 14/10/2010
	Resolução Normativa nº 192, de 2/6/2009, que dispõe sobre a cobertura aos atendimentos nos casos de planejamento familiar e dá outras providências.	Resolução Normativa nº 211, de 11/1/2010
2015	Resolução Normativa nº 338, de 21/10/2013, que atualiza o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que constitui a referência básica para cobertura assistencial mínima nos planos privados de assistência à saúde, contratados a partir de 1º de janeiro de 1999; fixa as diretrizes de atenção à saúde; revoga as Resoluções Normativas - RN nº 211, de 11/1/2010, RN nº 262, de 1/8/2011, RN nº 281, de 19/12/2011 e a RN nº 325, de 18/4/2013; e dá outras providências.	Resolução Normativa nº 387, de 29/10/2015

Ministério da Previdência Social – 2 atos normativos		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2003	Portaria nº 837, de 30/6/2003, que estabelece os benefícios concedidos pelo INSS, a partir de 1º/7/2003	Portaria nº 1.635, de 25/11/2003
2007	Instrução Normativa nº 3, de 14/7/2005, que dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Previdenciária - SRP.	Instrução Normativa nº 785, de 19/11/2007

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – 2 atos normativos		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2009	Resolução da Diretoria Colegiada nº 96, de 17/12/2008, que dispõe sobre a propaganda, publicidade, informação e outras práticas cujo objetivo seja a divulgação ou promoção comercial de medicamentos.	Resolução da Diretoria Colegiada nº 60, de 26/11/2009
2010	Instrução Normativa nº 11, de 29/10/2010, que dispõe sobre a tecnologia, a produção, o fornecimento e o controle da distribuição das etiquetas auto-adesivas de segurança para o Sistema de Rastreamento de Medicamentos e dá outras providências.	Instrução Normativa nº 1, de 2/3/2011.

Ministério da Educação – 2 atos normativos		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2002	Parecer Normativo nº 146, de 2002, elaborado pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, que apresentou proposta de novas Diretrizes Curriculares do Curso de Graduação de Direito, em substituição àquelas prescritas pela Portaria nº 1.886/94, do Ministério da Educação.	Revogado pelo Parecer CNE/CES 67, de 11/3/2003.
2009	Portaria Interministerial nº 444, 15/5/2009, que dispõe sobre a aferição de correspondência curricular nos processos de revalidação de diplomas de medicina expedidos por universidades estrangeiras.	Portaria Interministerial nº 865, de 15/9/2009

INCRA – 2 atos normativos		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2002	Instrução Normativa nº 10, de 18/11/2002, que estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto nº 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.	Revogada pela Instrução Normativa nº 11, de 4/4/2003
2009	Norma de Execução nº83, de 26/5/2009, que estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais.	Norma de Execução DT/INCRA nº 95, de 27/8/2010

Ministério da Saúde – 2 atos normativos		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2014	Portaria nº 199, de 30/1/2014, que institui a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras, aprova as Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e institui incentivos financeiros de custeio.	Portaria nº 981, de 20/5/2014
	Portaria nº 415, de 21/5/2014, que inclui o procedimento interrupção da gestação/antecipação terapêutica do parto previstas em lei e todos os seus atributos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais do SUS.	Portaria nº 437, de 29/5/2014

Tribunal Superior Eleitoral – 2 atos normativos		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2013	Resolução nº 23.389, de 2013, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014.	Declarada inconstitucional – ADI nºs 4.947, 4.963, 4.965, 5020, 5028 e 5130 e ADC 33
2015	Resolução nº 23.432, de 2014, que regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos.	Resolução TSE nº 23.464, de 2015

Agência Nacional de Telecomunicações– ANATEL – 1 ato normativo		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2013	Resolução nº 477, de 7/8/2007, que aprova o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP	Resolução nº 632, de 7/3/2014

Agência Nacional de Transportes Terrestres– ANTT - 1 ato normativo		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2010	Resolução nº 3.056, de 12/3/2009, que que dispõe sobre o exercício da atividade de transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração, estabelece procedimentos para inscrição e manutenção no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas – RNTRC	Resolução nº 3.658, de 19/4/2011

Conselho Nacional de Seguros Privados - 1 ato normativo		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2007	Resolução CNSP nº 151, de 28/11/2006, que dispõe sobre as condições tarifárias e sobre disposições transitórias necessárias à operação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – Seguro DPVAT	Resolução CNSP nº 174, de 17/12/2007

Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior - 1 ato normativo		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2007	Portaria nº 35, de 24/11/2006, que trata da distribuição de cotas para importação de têxteis da China para o ano de 2008	Portaria SECEX nº 1, de 2007 e Portaria nº 3, de 2007

Ministério do Meio ambiente - 1 ato normativo		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2015	Portaria MMA nº 445, de 17/12/2014, que reconhece como 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	Portaria MMA nº 163, de 8/6/2015

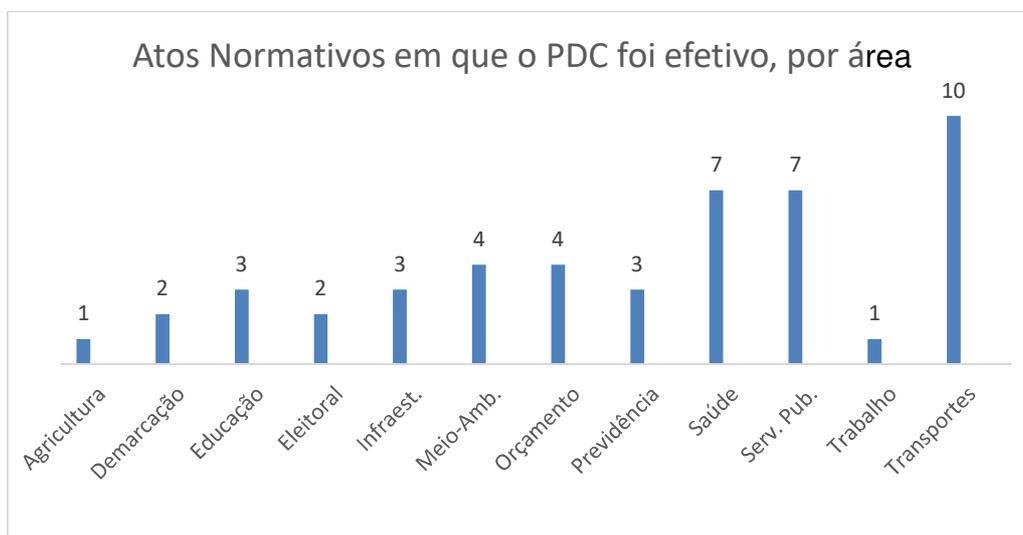
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - 1 ato normativo		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2015	Nota Técnica nº 30/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, aplicando-se, aos servidores regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em cumprimento de estágio probatório o disposto no § 5º do art. 20 desse diploma legal.	Nota Técnica nº 118, de 2015

Ministério do Trabalho - 1 ato normativo		
Ano	Ato impugnado	Ato modificativo
2013	Portaria nº 2.159, de 3/1/2013, que torna sem efeito a Portaria MTE nº 547, de 11/3/2010, suspendendo os processos e procedimentos de pedido de registro de Colônias de Pescadores que se encontram em tramitação neste Ministério do Trabalho e Emprego	Portaria nº 1.378, de 4/9/2013

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 3 distribui o número de atos normativos em que os PDCs foram efetivos, por área, nos Governos FHC, LULA, DILMA e TEMER. Observa-se que a área que mais teve atos normativos alterados em razão da protocolização de PDCs foi a de transportes, com dez atos, 21% do total. A seguir, vieram as áreas de saúde e serviço público, com sete atos cada uma, 15% do total. Essas três áreas representam 51% do total de 47 atos normativos alterados.

Gráfico 3



Fonte: elaboração própria.

O número crescente de PDCs apresentados nos Governos FHC (109), LULA (119), DILMA (250) e TEMER (43) reflete bem as dificuldades de relacionamento entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional nos últimos anos. O pico do número de PDCs apresentados foi o ano de 2016 (80), justamente o ano do processo de impeachment da chefe do Poder Executivo.

A quantidade de PDCs protocolizados e o número de atos normativos alterados pela tramitação das proposições mostrou-se um bom termômetro da relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Empiricamente, pode-se afirmar que quanto maior for o conflito entre o Poder Legislativo, representado pela Câmara dos Deputados, e o presidente da República, maior é a quantidade de PDCs apresentados por deputados federais impugnando os atos normativos do Poder Executivo.

Com efeito, nos Governos FHC foram promulgados dois decretos legislativos dotados de eficácia e os PDCs foram efetivos em alterar 3 atos normativos (6% do total de 49 atos alterados), todos referentes ao ano de 2002.

Nos Governos LULA não foi promulgado nenhum decreto legislativo e 18 atos normativos foram alterados em razão da tramitação de PDCs (37% do total de 49 atos alterados): um em 2003, um em 2005, cinco em 2007, um em 2008, quatro em 2009 e seis em 2010.

Nos seis anos dos Governos DILMA foram promulgados três decretos legislativos e 25 atos normativos do Poder Executivo foram alterados em razão de PDCs (51% do total de 49 atos alterados), sendo: 2 atos em de 2011, seis em 2013, quatro em 2014, seis em 2015 e sete em 2016.

No Governo TEMER, de janeiro a maio de 2017, nenhum decreto legislativo foi promulgado e três atos normativos do Poder Executivo foram alterados pela tramitação de PDCs (6% do total de 49 atos alterados).

Outro elemento que merece destaque é o fato de que os PDCs considerados efetivos trataram de matérias variadas, que vão de resoluções do CONTRAN, tratando de sinalização de veículos, ao Decreto do presidente da República, de 24/5/2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31/5/2017.

Nos quatro Governos analisados o órgão mais atacado foi a Presidência da República, com 36% de todos os PDCs protocolizados. Nos Governos FHC, muito embora o ato mais atacado tenha sido a Portaria do Ministério da Previdência Social nº 4.883, de 16/12/1998, que estabeleceu o valor de R\$1.200,00, como o limite máximo do valor dos benefícios da previdência social, a área que teve mais atos impugnados foi a de orçamento, finanças públicas e economia, o que reflete provavelmente o conflito entre setores da Câmara dos Deputados e as propostas de reforma econômica.

Nos Governos LULA e DILMA, as normas mais desafiadas foram o Decreto que homologou a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, no

Estado de Roraima, e a Resolução ANAC nº 400, de 13/12/2016, que autorizou a cobrança pelo despacho de bagagens, respectivamente. Já a área que teve mais atos atacados foi a de demarcação de terras, o que parece demonstrar o conflito entre grupos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), ligados ao Partido dos Trabalhadores, e a bancada ruralista na Câmara dos Deputados.

Por se tratar de matéria da ciência política, não é possível estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre a protocolização do PDC e a alteração da norma impugnada.

Pode-se afirmar, no entanto, que a protocolização de um PDC é um dos componentes que força o Poder Executivo a alterar a norma impugnada. Isso porque a aprovação de um decreto legislativo não exige quórum especial para sua aprovação, bastando maioria simples, o que facilita a formação do consenso e de um grupo de interesse parlamentar.

Assim, é natural que o Poder Executivo promova a mudança do ato impugnado, sempre que se identifica um grupo parlamentar formando um consenso contra o ato normativo. Com isso, o chefe do Poder Executivo esquivava-se do desgaste de trabalhar para desfazer o consenso formado contra a norma e evita que a insatisfação identificada contamine outras matérias de seu interesse. É essa formação de consenso e o risco que ela traz para a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, ou parcelas dele, que provoca a mudança do ato normativo impugnado.

A efetividade que a formação de consenso transfere para o PDC é facilmente exemplificada quando se analisa os PDCs nºs 424/2013, 1.263/2013, 1491/2014, 315/2016 e 679/2017, senão vejamos.

O Decreto Legislativo nº 424, de 2013, sustou os efeitos da Resolução TSE nº 23.389, de 2013, a qual definiu o tamanho das bancadas dos Estados Federados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados para as eleições de 2014. O STF considerou o Decreto Legislativo 424, de 2013, inconstitucional, porque o art. 49, V, da Constituição só admite ao Poder Legislativo sustar normas do Poder Executivo e nunca os do Poder Judiciário. No entanto, o STF acabou por acolher o entendimento da maioria que se formou no Parlamento, que era contra a alteração da distribuição do

número de vagas de deputado federal, por Estado, então vigente, conferindo efetividade ao instrumento legislativo, apesar de inconstitucional.⁵⁶

Já o PDC nº 1.263, de 2013, atacava a Resolução nº 444, de 2013, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, que obrigava a realização de aulas em simuladores de direção veicular, para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (CNH). A mera tramitação do PDC provocou a alteração do cronograma de implantação do uso de simulador de direção.

O PDC nº 1491, de 2014, buscava sustar a aplicação do Decreto nº 8.243, de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)⁵⁷. A intenção do Poder Executivo, conforme descrito na justificativa do ato, era permitir que as entidades influenciassem as políticas e os programas de governo e consolidar a participação como um método de governo.

Os deputados federais enxergaram no Decreto nº 8.243, de 2014, um viés autoritário, que se sobrepunha às prerrogativas do Congresso Nacional e invertia a lógica da democracia representativa. Isso porque o ato normativo dava poder ao Secretário-Geral da Presidência da República de indicar os integrantes das instâncias de participação e definir a forma de participação.

Em razão desse conflito, o Decreto Legislativo nº 1491, de 2014, que sustava o Decreto nº 8.243, de 2014, foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 28/10/2014, e foi remetido ao Senado Federal, onde ainda aguarda apreciação. O efeito prático desse PDC foi o esvaziamento da efetividade do Decreto nº 8.243, de 2014, pois o ato continuou em vigor, mas nunca foi implementado pelo Poder Executivo.

OPDC nº 315, de 2016, sustava a metodologia de cálculo para atualização da dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios com o Tesouro Nacional, prevista em dispositivos do Decreto nº 8.616, de 2015. Formou-se na Câmara dos Deputados um consenso no sentido de que a norma havia adotado uma forma de cálculo do saldo devedor das dívidas dos entes federados, em desacordo com a Lei Complementar nº 148, de 2014, e com a Lei nº 9.496, de 1997. Esse descompasso, teria elevado as

⁵⁶ Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº: 4947, 4963, 4965, 5020, 5028 e 5130; e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 33. O julgamento ocorreu em 18/6/2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=269475>

⁵⁷ A norma do Poder Executivo criou um sistema que seria chefiado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e previa a criação de um conselho permanente; comissões temáticas; conferências nacionais periódicas; uma ouvidoria pública federal; mesas de diálogo; fóruns inter-conselhos; audiências e consultas públicas; e ambiente virtual de participação social.

dívidas das unidades federadas, anulando o impacto do desconto previsto na citada lei complementar.

A tramitação do PDC nº 315, de 2016, foi tão efetiva que promoveu não só a alteração da norma impugnada, bem como forçou o Poder Executivo a encaminhar um novo projeto de lei complementar de renegociação das dívidas dos Estados federados.

Por seu turno, o PDC nº 679, de 2017, e os outros três que lhe foram apensados, suspendia os efeitos do Decreto s/n.º, de 24 de maio de 2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal, pelo período de 24 a 31/5/2017. A reação da Câmara dos Deputados foi tal que o presidente da República revogou o decreto no dia seguinte, ao da protocolização das proposituras, 25/5/2017.

5.5 –Taxa de efetividade do PDC e do projeto de lei apresentados por deputados federais

O presente trabalho utiliza a taxa de efetividade para comparar a eficácia dos PDCs protocolizados na Câmara dos Deputados, destinados a impugnar atos normativos do Poder Executivo, com a dos projetos de lei apresentados pelos deputados federais. Utiliza-se o projeto de lei como base de comparação porque é a proposição básica do processo legislativo e o quórum de aprovação é o mesmo do PDC.⁵⁸

Decidiu-se limitar a base de comparação aos projetos de lei de autoria de deputados federais sancionados, para evitar desvios na amostra examinada, pois o Senado Federal e os Poderes Executivo e Judiciário também possuem a prerrogativa de apresentar projetos de lei.

Os dados relativos às proposições protocolizadas na Câmara dos Deputados estão disponíveis no Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados – SILEG apenas a partir de 2002. Já a pesquisa dos PDCs apresentados compreende o período de janeiro de 1995 a maio de 2017. Apesar desse pequeno descompasso, entende-se que não há prejuízo na base de comparação em razão do tamanho das amostras.

A taxa de efetividade aqui utilizada é um indicador que sintetiza a comparação entre os projetos de decreto legislativo e os projetos de lei (PL) propostos pelos

⁵⁸ Para aprovação de projeto de lei e de PDC exige-se a maioria simples, que é o quórum de aprovação para as matérias em geral. Presente a maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, as deliberações são tomadas por maioria de votos.

deputados federais, permitindo uma medida da efetividade de cada um desses instrumentos legislativos.

A Tabela 12 explicita a quantidade de projetos de lei protocolizados na Câmara dos Deputados, no período de 2002 a 2017, e a quantidade de PL transformados em lei ordinária.

**Tabela 12 – PROJETOS DE LEI APRESENTADOS POR DEPUTADOS
FEDERAIS TRANSFORMADOS EM NORMA**

Ano	PL apresentados	PL sancionados
2002	1.480	16
2003	2.858	42
2004	1.888	36
2005	1.725	55
2006	1.239	65
2007	2.733	63
2008	1.841	109
2009	2.148	152
2010	1.332	126
2011	3.144	113
2012	1.841	129
2013	2.107	99
2014	1.299	88
2015	4.262	99
2016	2.532	83
2017	1.238	32
TOTAL	33.702	1.307

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SILEG - Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados⁵⁹

Da análise, constata-se que dos 33.702 projetos de lei apresentados no período de 1/1/2002 a 7/7/2017, somente 1.307 foram transformados em lei ordinária, ou seja, 3,9% do total. Desse quantitativo (1.307), 493, ou seja, 38%, foram de autoria de deputados federais.⁶⁰ Os 814 PLs restantes, 62%, foram de autoria do Poder Executivo, do Poder Judiciários ou do Ministério Público.

⁵⁹ Disponível em:

<https://inteligenciadenegocios3.camara.leg.br/BOE/OpenDocument/1701200909/OpenDocument/opendoc/openDocument.faces?logonSuccessful=true&shareId=1>

⁶⁰ Disponível em: Página Inicial/Atividade Legislativa/Projetos de Lei e Outras Proposições/Resultado da Pesquisa - <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?emtramitacao=Todas&situacaoatual=Transformado+em+Norma+Jur%C3%ADdica&noorgao=&valueOrigem=->

A Tabela 13 traz comparação entre a taxa de efetividade dos projetos de lei, de 2002 a 2017, e dos PDCs, de 1995 a 2017.

Tabela 13 – COMPARAÇÃO DA TAXA DE EFETIVIDADE

Projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados 2002 a 2017	Projetos de lei transformados em lei ordinária 2002 a 2017	Projetos de lei de autoria de deputados transformados em lei ordinária 2002 a 2017	PDCs apresentados 1995 a 2017	PDCs considerados efetivos 1995 a 2017
33.702	1.307 = 3,9%	493 taxa de efetividade = 1,5%	521	67 taxa de efetividade = 12%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SILEG - Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados.

No PL o legislador tem mais liberdade, pois lhe é permitido criar uma norma nova, alterar uma lei ordinária já existente e mesmo retirar do mundo jurídico o normativo. O PDC, por seu turno, tem um espectro de atuação mais restrito, pois o legislador atua sempre de forma negativa, vez que apenas retira a força normativa de um ato regulamentar do Poder Executivo.

A baixa taxa de efetividade dos PLs propostos por deputados federais é apenas mais um elemento que demonstra a força do Poder Executivo na definição da agenda legislativa, em razão das características do presidencialismo de coalizão brasileiro.

O exame das taxas de efetividade dos PDCs e dos PLs indicam que os deputados federais têm se mostrado mais efetivos como “legisladores negativos”, invalidando as manifestações normativas do Poder Executivo, do que como legisladores positivos, atuando criativamente.

6 – CONCLUSÃO

O decreto legislativo é uma norma originada de um projeto de decreto legislativo (PDC) destinada a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do presidente da República. O decreto legislativo pode inovar no mundo jurídico criando ou extinguindo direitos. Não há conflito entre o decreto legislativo e a lei, pois ambos estão posicionados no mesmo degrau formal da hierarquia do ordenamento jurídico. Um não revoga o outro, uma vez que a lei e o decreto legislativo têm campos materiais próprios, inexistindo área comum em que possam atuar e, desta forma, chocar-se.

O mesmo não ocorre com o decreto regulamentar do presidente da República e com os regulamentos emitidos pelos órgãos do Poder Executivo. Esses são atos normativos secundários, submetidos à lei em sentido formal e material. Não podem inovar, tampouco contrariar a lei.

Compete ao Congresso Nacional, conforme prerrogativa prevista no art. 49, V, da Constituição federal, sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Essa competência é uma espécie de controle de constitucionalidade de cunho político-administrativo repressivo.

Qualquer ato estatal do Poder Executivo dotado de abstração, generalidade e impessoalidade pode ser sustado pelo Congresso Nacional. Não importa a forma ou o *nomem iuris*, a exemplo dos decretos regulamentares do chefe do Poder Executivo, das resoluções editadas pelas agências reguladoras, das portarias e instruções normativas, etc.

Essa prerrogativa constitucional do Poder Legislativo, contudo, não pode ser manejada em face dos atos do Poder Executivo de efeitos individuais, com destinatários determinados, que produzem efeitos concretos e constituem ou declaram situações jurídicas subjetivas, como por exemplo, a nomeação ou exoneração em cargo público, autorização de uso de bem público, etc.

O decreto legislativo não revoga o ato regulamentar do Poder Executivo, em razão do princípio da separação dos poderes. O controle exercido pelo Congresso Nacional destina-se a sustar as consequências jurídicas do ato regulamentar, com efeitos *erga omnes*, ou seja, obrigando a todos. Os efeitos concretos do PDC que susta um ato normativo podem ser modulados de maneira a respeitar a segurança jurídica.

O presente trabalho examinou a efetividade do decreto legislativo como instrumento de controle político-administrativo dos atos normativos do Poder Executivo, quando os deputados federais entendem que estas normas exorbitam da delegação legislativa concedida pelo Poder Legislativo.

Para tanto, examinou, os decretos legislativos promulgados e a tramitação de 521 PDCs apresentados na Câmara dos Deputados, no período de janeiro de 1995 a maio de 2017.

O estudo demonstra que o PDC destinado a sustar normas do Poder Executivo é um eficiente instrumento de controle parlamentar, *contrarium sensu* do que se possa inferir do pequeno número de decretos legislativos promulgados. Quando se examina a efetividade do PDC, ou seja, sua capacidade de alterar a norma impugnada, verifica-se o quanto esse instrumento de controle político é importante ao Parlamento.

A análise identificou que 67 PDCs, 12% dos 521 projetos de decreto legislativo, foram efetivos em alterar 47 atos normativos do Poder Executivo, no prazo de até um ano da apresentação das proposições. Observou-se que a taxa de efetividade dos PDCs é bem superior à dos projetos de lei ordinária apresentados por deputados federais e transformados em norma, que se situa na casa de 1,5%.

A conclusão é que a Câmara dos Deputados tem sido mais eficaz atuando como legislador negativo, sustentando os efeitos jurídicos dos atos normativos do Poder Executivo, do que como legislador positivo, aprovando as propostas de autoria dos deputados federais.

Observou-se, também, que o número de PDCs apresentados mostrou-se um instrumento de aferição da relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Com efeito, o número de PDCs protocolizados pelos partidos políticos que compõem a base de apoio ao presidente da República é um indicador importante do nível de conflito entre as agremiações partidárias e o Palácio do Planalto. Quanto maior é o número de proposições originárias dos integrantes das agremiações partidárias da situação, maior é a incompatibilidade entre a gestão política adotada pelo Poder Executivo e as expectativas dos partidos políticos que compõem a base aliada.

No estudo, verificou-se um número crescente de PDCs apresentados nos governos FHC (109), LULA (119) e DILMA (250). No Governo TEMER, a se manter o ritmo observando nos cinco primeiros meses de 2017, a tendência é que o número de PDCs protocolizados seja maior do que o dos Governos FHC e LULA.

Constatou-se, ainda, que somente nos Governos FHC os deputados federais integrantes dos partidos de oposição foram os que mais usaram este instrumento. Nos Governos LULA, DILMA e TEMER os deputados federais dos partidos da base de apoio foram os principais autores de PDCs. Nos Governos LULA, 58% de todos os PDCs foram oriundos de parlamentares da situação. Nos Governos DILMA, essa situação se intensifica e atinge seu auge. Verificou-se que 65% dos PDCs protocolizados nos seis anos dos Governos DILMA tiveram como autores deputados federais de partidos da base de apoio. Nos cinco meses do Governo TEMER examinados, os partidos da situação foram responsáveis por 57% dos PDCs protocolizados.

O atrito entre a Câmara dos Deputados, em especial dos partidos da base aliada, constado pelo crescente número de PDCs apresentados, mina o sistema de presidencialismo de coalizão do governo. Isso porque esse modelo se assenta, basicamente, na figura do presidente da República e na existência de coalizões partidárias que integram e apoiam o governo de forma semi-parlamentarista.

Quando a relação entre os integrantes da coalização de Governo e o chefe do Poder Executivo se deteriora, os apoios políticos à agenda do presidente de República ficam relativizados. O número crescente de dissidências nos partidos da situação faz com que o presidente da República perca a condição de governabilidade, pois não consegue aprovar as propostas de sua agenda e nem evitar que os partidos de oposição paralise politicamente o governo.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 o Poder Legislativo vem, paulatinamente, afirmando a sua independência em relação ao Poder Executivo. Nesse processo, o decreto legislativo destinado a sustar os efeitos dos atos regulamentares do Poder Executivo tem se mostrado um instrumento muito contundente na reafirmação das prerrogativas da Câmara dos Deputados e, em última instância, do próprio Poder Legislativo.

7- REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro.** *In: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales.** Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____ **O poder normativo das agências reguladoras independentes e o estado democrático de direito.** *Revista de Informação Legislativa*, Ano 37, nº 148, out. a dez. de 2000, p. 292. Disponível em: www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/646. Acesso em: 31/7/2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____ **Natureza e regime jurídico das autarquias.** São Paulo: RT, 1968.

BARROSO, Luis Roberto. **Regime jurídico da Petrobras**, delegação legislativa e poder regulamentar: validade constitucional do procedimento licitatório simplificado instituído pelo Decreto nº 2.745/98. Disponível em: www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/regime_juridico_petrobras.pdf Acesso em 16/8/2012.

_____ **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2ª edição, 1993.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de política.** vol. 1. Brasília: 10ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 ag. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2000.

CHEIBUBFIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____ **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____ **Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, fev./mar./abr., 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 17/10/2012.

_____ **Parcerias na administração pública**. São Paulo: Atlas, 1999.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **Legislación delegada, potestad e reglamentaria y control judicial**. 3ª ed. Madrid: Civitas, 1998.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Como regular agências reguladoras?** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 17, fev./mar./abr., 2009. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/redae.asp. Acesso em 10/10/2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GALVÃO, Gabriel de Mello. **Fundamentos e limites da atribuição de poder normativo às autarquias autônomas federais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2ª ed. Volumes I e II. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2003, p. 19

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENDES, Gilmar. Anais do seminário “**As Agências reguladoras**” (2004: Hotel Praia do Forte EcoResort, BA), promovido pela Escola de Magistratura Federal da 1ª Região (ESMAF) e pelo Centro de Memória Jurídica (MEMORY).

MORAES, Alexandre de. (org.). **Agências reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____ **Direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

- _____ **Direito constitucional.** 17^a ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito regulatório.** São Paulo: Renovar, 2003.
- NUNES LEAL, Victor. **Problemas de direito público e outros problemas.** vol. 1. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.
- PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969.** Tomo III. 2^a ed. São Paulo: RT, 1974.
- RAO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos.** vol. 1. 2^a ed. São Paulo: RT.
- REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito.** 25^a ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- RIBEIRO BASTOS, Celso. **Comentários à Constituição do Brasil.** vol. 2. São Paulo: Saraiva.
- RIBEIRO Bastos, Celso. **Dicionário de direito constitucional.** Saraiva: São Paulo, 1994.
- ROMAN, Flávio José. **Os regulamentos e as exigências da legalidade: estudo sobre a viabilidade dos regulamentos delegados no ordenamento jurídico brasileiro.** Dissertação de Mestrado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 26^a ed. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 9^a ed., São Paulo: Malheiros, 1992, p. 419 – apud MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2003, p. 292.
- UNES PEREIRA, Flávio Henrique. **Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa à luz da teoria da adequabilidade normativa.** Revista CEJ, Brasília, nº 36, p. 30-38, jan./mar. 2007.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva. **Do poder regulamentar**. Revista de Direito Público, edição da Revista dos Tribunais, 1983, ano XVI, nº 65, p. 39-50.