

PARECER Nº 2 / 2014 - CCT

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 9/2011, que *susta os efeitos da Portaria n.º 09, de 04 de fevereiro de 2011, da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que fixa datas de pagamento de parcelas do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, para os contribuintes que especifica e dá outras providências.*

Autora: Deputada Eliana Pedrosa

Relator: Deputado Chico Leite

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 9/2011 objetiva sustar os efeitos da Portaria n.º 9/2011, da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

Na Justificação, assevera a Autora que “*não cabe em nosso ordenamento jurídico uma Portaria, norma de hierarquia inferior, sustar os efeitos de uma Lei, norma de hierarquia superior, plenamente em vigor e sob cujo mérito não foi arguida inconstitucionalidade*”(fls. 2).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão se pronunciar sobre a **admissibilidade e mérito** da proposição, considerando seus aspectos constitucional, legal, regimental, redacional e de técnica legislativa, de acordo com as determinações dos incisos I e III, *j*, do art. 63 do Regimento Interno.

De plano, a medida a ser sustada não é regulamento de lei (única hipótese passível de esta Casa exercer controle externo direto sobre os atos do Poder Executivo, por meio de sustação de decreto regulamentar), mas sim norma autônoma.

Em breves linhas distinguiremos poder regulamentar de poder normativo. O primeiro dirige-se à regulamentação das leis, o segundo é mais geral e abrange, inclusive, os regulamentos (decretos) autônomos. Conforme Odete Medauar (DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 135-136):

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL Nº 9 / 2011
FOLHA 11 RUBRICA 02

Do ponto de vista lógico, é melhor dizer que há um poder normativo geral, do qual o poder regulamentar apresenta-se como espécie; (...) No direito brasileiro o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do poder regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos. Trata-se dos chamados regulamentos de execução, de competência privativa do Chefe do Executivo, são atos administrativos que estabelecem normas gerais.

Primeiro, falemos sobre regulamento de lei, de que tratam os incisos V do art. 49 da Constituição de 1988 e VI do art. 60 de nossa Lei Orgânica, assim disposto:

Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

(...)

VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (na obra CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 9ª ed., pág. 200) conceitua o regulamento como (...) *ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.*

O regulamento de lei, cuja forma é o decreto, depende de lei, ou seja, só poderá ser editado com a finalidade de produzir normas operacionais específicas, para aplicação uniforme de lei que demande atuação da Administração Pública. Em última análise, pode-se afirmar que o regulamento tem como objetivo principal a observância do princípio da igualdade dos direitos dos administrados. Por ser norma complementar, e também em obediência ao princípio da legalidade, ele se restringe aos limites da lei regulamentanda; não cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, tampouco revive direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções que a lei apagou.

A jurista Anna Cândida da Cunha Ferraz (*in*: CONFLITO ENTRE PODERES: O PODER CONGRESSUAL DE SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994) afirma categoricamente que não cabe a sustação de atos executivos secundários, ainda que normativos, tais como portarias e instruções, mesmo que, por via reflexa, estes se revistam de caráter abusivo relativamente à lei. Somente as normas de regulamento específico, para lei cuja

aplicação exija tal detalhamento, podem ser objeto dessa excepcional competência. Para os demais atos abusivos, permanece o controle jurisdicional.

Assim, a **sustação legislativa** não se consubstancia em instrumento hábil a suspender, genericamente, a aplicação de regulamentos violadores da Constituição ou de lei. Para isso, recorre-se ao Judiciário. A sustação há de incidir sempre, necessariamente, sobre ato regulamentar que exceda a lei regulamentada.

BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 201-2, ao discorrer sobre o regulamento ante o princípio da legalidade, cita SEABRA FAGUNDES e PONTES DE MIRANDA, em entendimentos convergentes com o exposto acima, veja-mo-los: Fagundes afirma que não cabe ao regulamento *"alterar situação jurídica anterior, mas, apenas, pormenorizar as condições de modificação originária de outro ato (a lei). Se o fizer, exorbitará, significando uma **invasão pelo Poder Executivo da competência legislativa do Congresso**"* (grifamos); PONTES DE MIRANDA assim leciona: *"Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos - há abuso do poder regulamentar, **invasão de competência legislativa**"* (grifamos). Nesses casos, a única instância competente para analisá-los e julgá-los é o Poder Judiciário.

Alexandre Santos de Aragão (Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, pág. 610/11), ao discorrer sobre a sustação de atos normativos, prevista no art. 49, V, da Constituição Federal, cita decisão do STF sobre a ADI nº 478, em que assim decide:

... O exame de constitucionalidade do decreto legislativo que suspende a eficácia de ato do Poder Executivo impõe a análise, pelo Supremo Tribunal Federal, dos pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida à instituição parlamentar. Cabe à Corte Suprema, em consequência, verificar se os atos normativos emanados do Executivo ajustam-se, ou não aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa. A fiscalização estrita desses pressupostos justifica-se como imposição decorrente da necessidade de preservar, hic et num, a integridade do princípio da separação dos Poderes...

Esclareça-se que dita norma constitucional prevê o controle político dos regulamentos para os casos em que o Chefe do Poder Executivo edite decreto regulamentador, como determinado na Lei Maior: *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.*

Portaria é um ato administrativo de mera execução, que em nada se assemelha a decreto regulamentar, referido nos arts. 49, V, CF e 60, VI, da Lei Orgânica local.

Como não é possível a este Legislativo sustar os efeitos da norma em epígrafe, só restaria aos interessados recorrer ao Poder Judiciário, que é a instância competente para julgar e anular as irregularidades por acaso existentes em tal ato.

Considerando a impossibilidade de sustação da Portaria, nada há a se falar sobre o mérito da proposição.

Diante da inconstitucionalidade, ilegalidade e afronta ao Regimento Interno demonstradas, concluímos pela **INADMISSÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 9/2011.

Sala das Comissões, em

Deputado
Presidente

Deputado **CHICO LEITE**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA – CCJ

FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: PDL 9/2011

Susta os efeitos da Portaria nº 09, de 04 de fevereiro de 2011, da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que *fixa datas de pagamento de parcelas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, para os contribuintes que especifica, dá outras providências.*

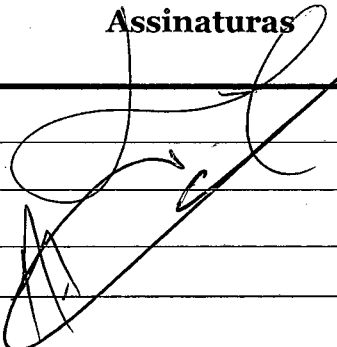
AUTORIA: **Dep. ELIANA PEDROSA**

RELATORIA: **Dep. CHICO LEITE**

PARECER: **Inadmissibilidade**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 18/03/14, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Desta-que	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Chico Leite	R	X					
Robério Negreiros	P	X					
Aylton Gomes					X		
Cláudio Abrantes		X					
Eliana Pedrosa					X		
Suplentes							
Chico Vigilante							
Wellington Luiz							
Benedito Domingos							
Joe Valle							
Celina Leão							
	Totais	3			2		

RESULTADO:

☒ **APROVADO**

☒ **Parecer do Relator**

☐ **Voto em Separado**

() **REJEITADO** Relator do parecer do vencido: Dep.

() Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

() Concedido Vista ao Dep.

, em

☒ 2ª Ordinária

☐ _____ª Extraordinária

Paulo Eduardo Pinto de Almeida
Secretário – CCJ

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PDL N.º 9, 2011

FL. 15 RUBRICA CB