



PARECER Nº \_\_\_\_\_ / 2013 - CCJ

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO nº 13/2011**, que **Susta os efeitos da Portaria nº 14, de 11 de fevereiro de 2011**, que "Estabelece critérios para a continuidade das análises dos processos não abrangidos pelo Decreto nº 32.728, de 27/01/2011, do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRO-DF II".

**Autora:** Deputada **ELIANA PEDROSA**

**Relator:** Deputado **AYLTON GOMES**

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2011 objetiva sustar a aplicação da Portaria nº 14/2011 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico.

A Portaria sob análise estabelece critérios para continuidade das análises dos processos do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRO-DF –, não abrangidos pelo Decreto nº 32.728/2011.

Na Justificação, assevera a Autora que a Portaria exorbita o disposto na Lei nº 3.266/2003, ao transferir ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico a competência para aprovar projetos de incentivos creditícios, econômicos e fiscais submetidos ao PRO-DF II, cujo encargo está sob a responsabilidade do COPER/DF (Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo), por meio de suas câmaras técnicas, de acordo com determinação da Lei nº 3.266/2003.

Em 28 de fevereiro de 2011, a Assessoria de Plenário e Distribuição determinou o encaminhamento do Projeto à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia Meio Ambiente e Turismo e à Comissão de Constituição e Justiça.

No dia 18 de junho de 2013, no entanto, a Assessoria de Plenário, levando em consideração a Nota Técnica exarada pelo Chefe da Unidade de Constituição e Justiça, distribuiu a proposição somente à Comissão de Constituição e Justiça.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.



## **II - VOTO**

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):

*"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 dispostos:

### **A – Constituição Federal:**

*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;*

### **B – Lei Orgânica do Distrito Federal:**

*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.*



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**Comissão de Constituição e Justiça**



Celso Antônio Bandeira de Mello (na obra CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 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.

José dos Santos Carvalho Filho (in: MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, pág. 55) assim expressa-se:

*Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para completar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação.*

Quanto à edição de outras normas pelo Poder Executivo, ou seja, poder normativo autônomo do Executivo, Carvalho Filho, opus cit., pág. 62-3, leciona:

*Os atos de organização e funcionamento da Administração Federal, ainda que tenham conteúdo normativo, são meros atos ordinatórios, ou seja, atos que se preordenam basicamente ao setor interno da Administração para dispor sobre seus serviços e órgãos, de modo que só reflexamente afetam a esfera jurídica de terceiros, e assim mesmo mediante imposições derivadas ou subsidiárias, mas nunca originárias. Esse aspecto não é suficiente para converter os atos em decretos ou regulamentos autônomos. Na verdade, vários outros atos, além do decreto, dispõem sobre a organização administrativa, como é o caso de avisos ministeriais, resoluções, provimentos, portarias, instruções, ordens de serviço.*

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, ela se restringe aos limites da lei regulamentada; 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 à sustação de atos executivos secundários, ainda que normativos, tais como

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PDL Nº 13

RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**Comissão de Constituição e Justiça**



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., págs. 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, vejamo-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, págs. 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.*

Marcos Aurélio Pereira Valadão, em artigo publicado pelo Senado Federal, na Revista de Informação Legislativa, v. 39, nº 153, págs. 293-4, jan./mar. de 2002, 01/2002, corrobora o entendimento de que somente os decretos regulamentares estão sujeitos ao controle político, restando o controle legal dos



demais atos administrativos ao Poder Judiciário, como vemos na transcrição seguinte (destaques acrescentados):

*Em sede de delimitações e repartição de competências e atribuições de poderes, a interpretação da Carta Magna deve ser extremamente cautelosa em relação aos termos utilizados na redação do texto. **Poder regulamentar aqui deve ser entendido em sentido restrito, i.e., os atos do poder executivo que regulamentem leis editadas conforme o processo legislativo estabelecido na Constituição. Portanto, não estão alcançados pelo controle previsto no art. 49, inciso V, da CF/88 os atos normativos editados com supedâneo no poder normativo do Poder Executivo e que não se destinem especificamente à regulamentação de leis, a exemplo dos regulamentos autônomos.***

***Outro problema diz respeito aos atos editados por autoridades que não o Chefe do Poder Executivo. Por exemplo, o Presidente da República, por via de Decreto, delega ao Ministro de Estado a competência para normatizar determinados aspectos de uma lei. Ou, outra situação, a própria lei remete a uma autoridade, que não o Chefe do Poder Executivo, a regulamentação de determinado aspecto para a implementação dos comandos legais. Em ambos os casos, o primeiro de delegação e o segundo de atribuição legal, não será o Chefe do Poder Executivo que exercerá o poder regulamentar, por via do ato próprio – o decreto presidencial. Questiona-se: nesses casos, pode haver sustação, pelo congresso Nacional, desses atos, com base no art. 49, inciso V, da CF/88?***

***Parece-nos que a resposta é no sentido negativo. O problema aqui é que não compete ao Congresso Nacional, diretamente, por via legislativa (decreto legislativo) se imiscuir em atos regulamentares, melhor dizer atos normativos, editados no âmbito do Poder Executivo, por autoridades que não o Chefe do Poder Executivo. Há outros mecanismos para se proceder a esse controle, a cargo do Poder Judiciário, de maneira genérica, e, em situações específicas, do Tribunal de Contas da União (art. 71, incisos IX, X e XI). Além do que, essa modalidade de atos não se amolda, em sentido estrito, ao conceito de ato regulamentar, decorrente do poder regulamentar, mas sim ao de ato executivo, inserindo-se no âmbito dos atos normativos.***

*Ou seja, o controle que pode ser exercido pelo Poder Legislativo, com base no art. 49, inciso V, da CF/88, é limitado e restringe-se às hipóteses de extrapolação do poder regulamentar, no sentido de não-adequação aos limites da lei regulamentada (disposições contra legem, extra legem ou ultra legem), configurando violação ao princípio da legalidade, e diz respeito somente aos atos do Chefe do Poder Executivo, isto é, os*



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**Comissão de Constituição e Justiça**



*decretos regulamentares, não abrangendo os decretos autônomos ou qualquer outro ato emanado na esfera do Poder Executivo. Qualquer outra hipótese de inconstitucionalidade só poderá ser objeto de controle pelo Poder Judiciário. Entender-se de outro modo seria como se ler no supracitado inciso V do artigo 49 da CF/88 não a expressão "atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar", mas "atos normativos no âmbito do Poder Executivo eivados de inconstitucionalidade direta ou indiretamente"; o que configuraria, evidentemente, uma ampliação distorcida do comando constitucional.*

*Nesse sentido, o STF, ao julgar os embargos de declaração. AGAED (Edcl – AgRg) nº 185.142-PE (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1998, p. 732), que teve como relator o Ministro Moreira Alves, exarou a seguinte ementa: "EMENTA: – Embargos de declaração Ocorrência de omissão quanto à forma de delegação feita pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ao INCRA. Omissão que se supre, esclarecendo-se que essa questão só daria margem a ofensa indireta à Constituição, e, além disso, nada tem que ver com o disposto no artigo 49, V, da Carta Magna, invocado no recurso extraordinário.*

*Embargos recebidos para suprir a omissão do acórdão embargado, sem, no entanto, modificar o dispositivo deste."*

Não vemos, portanto, possibilidade de esta Casa sustar a aplicação da Portaria nº 14/2011 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, por se tratar de ato administrativo e autônomo, de competência do Executivo. Isso caracterizaria, em nosso entender, uma verdadeira intervenção na administração desta Unidade Federada, em afronta aos princípios de harmonia e independência entre os Poderes, insculpidos nos arts. 2º da CF/88 e 53 de nossa Lei Orgânica, além de caracterizar descumprimento do disposto no inciso II do art. 130 do Regimento da Casa.

Como não é possível a este Legislativo sustar os efeitos da norma sob análise, 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.

Diante da inconstitucionalidade, ilegalidade e afronta ao Regimento Interno demonstradas, concluímos pela **INADMISSÃO** do **Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2011**.

É o voto.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PDL N.º 13  
FOLHA 12 RUBRICA

**DEPUTADO CHICO LEITE**  
**Presidente**

**DEPUTADO AYLTON GOMES**  
**Relator**

## FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

**PROPOSIÇÃO: PDL 13/2011**

SUSTA OS EFEITOS DA PORTARIA Nº 14 DE 11 DE FEVEREIRO DE 2011, QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA A CONTINUIDADE DAS ANÁLISES DOS PROCESSOS, NÃO ABRANGIDOS PELO DECRETO Nº 32.728, DE 27/01/2011, DO PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENDIMENTO PRODUTIVO DO DISTRITO FEDERAL - PRO-DF II

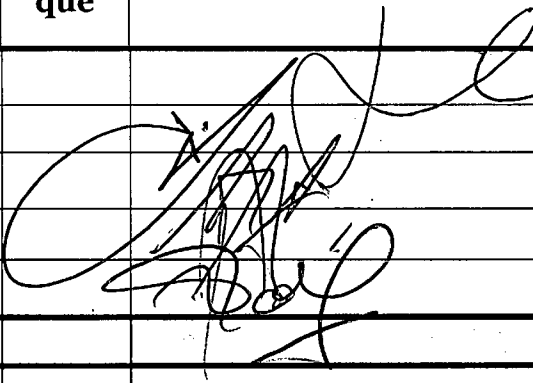
AUTORIA: **Dep. ELIANA PEDROSA**

RELATORIA: **Dep. AYLTON GOMES**

PARECER: **Inadmissibilidade**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 12/12/13, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Chico Leite	P	8					
Robério Negreiros		8					
Aylton Gomes	R	8					
Cláudio Abrantes		8					
Eliana Pedrosa		8					
<b>Suplentes</b>							
Chico Vigilante							
Wellington Luiz							
Benedito Domingos							
Joe Valle							
Celina Leão							
<b>Totais</b>		<b>5</b>					

**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

Ordinária

5ª Extraordinária

  
Paulo Eduardo Pinto de Almeida  
Secretário - CCJ