



A **SUSTAÇÃO** de  
**ATOS NORMATIVOS** do  
**PODER EXECUTIVO** que  
**EXORBITEM** do  
**PODER REGULAMENTAR:**  
uma análise empírica

Arthur Beserra de Miranda



**AYA EDITORA**

**2023**

**Arthur Beserra de Miranda**

**A sustação de atos normativos do  
poder executivo que exorbitem do  
poder regulamentar: uma análise  
empírica**

**Ponta Grossa**

**2023**

## **Direção Editorial**

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

## **Autor**

Arthur Beserra de Miranda

## **Capa**

AYA Editora©

## **Revisão**

O Autor

## **Executiva de Negócios**

Ana Lucia Ribeiro Soares

## **Produção Editorial**

AYA Editora©

## **Imagens de Capa**

br.freepik.com

## **Área do Conhecimento**

Ciências Sociais Aplicadas

# **Conselho Editorial**

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva  
*Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí*

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza  
*Centro Universitário Santa Amélia*

Prof.ª Dr.ª Andréa Haddad Barbosa  
*Universidade Estadual de Londrina*

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz  
*Faculdade Sagrada Família*

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos  
*Instituto Federal do Amapá*

Prof.º Dr. Carlos López Noriega  
*Universidade São Judas Tadeu e Lab. Biomecatrônica - Poli - USP*

Prof.º Dr. Clécio Danilo Dias da Silva  
*Centro Universitário FACEX*

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria De Genaro Chirolí  
*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota  
*Universidade Federal de Sergipe*

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis  
*Universidade do Estado de Minas Gerais*

Prof.ª Ma. Denise Pereira  
*Faculdade Sudoeste – FASU*

Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig  
*Universidade Federal do Paraná*

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos  
*Universidade Federal do Amapá*

Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva  
*Universidade Estadual de Londrina*

Prof.º Dr. Gilberto Zammar  
*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota  
*Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano - Campus Valença*

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza  
*Universidade Federal de Sergipe*

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso  
*Universidade de Santa Cruz do Sul*

Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues  
*Faculdade Sagrada Família*

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão  
*Faculdade Santa Helena*

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski  
*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior  
*Universidade Federal de Roraima*

Prof.º Me. Jorge Soistak  
*Faculdade Sagrada Família*

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra  
*Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Ubajara*

Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti  
*Universidade Federal do Paraná*

Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim  
*Faculdade Sagrada Família e Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais*

Prof.ª Ma. Lucimara Glap  
*Faculdade Santana*

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho  
*Universidade Federal Rural de Pernambuco*

**Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues**

*Universidade Norte do Paraná*

**Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa**

*Instituto de Tecnologia e Pesquisa, ITP*

**Prof.º Dr. Myller Augusto Santos Gomes**

*Universidade Estadual do Centro-Oeste*

**Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch**

*Faculdade Sagrada Família*

**Prof.º Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda**

*Universidade Estadual de Ponta Grossa*

**Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes**

*Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus Parauapebas*

**Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani**

*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

**Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira**

*Instituto Federal do Acre*

**Prof.ª Ma. Rosângela de França Bail**

*Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais*

**Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens**

*Faculdade Sagrada Família*

**Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares**

*Universidade Federal do Piauí*

**Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros**

**Rodrigues**

*Faculdade Sagrada Família*

**Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia**

*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

**Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda Santos**

*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

**Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues**

*Instituto Federal de Santa Catarina*

© 2023 - **AYA Editora** - O conteúdo deste Livro foi enviado pelo autor para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição *Creative Commons* 4.0 Internacional (**CC BY 4.0**). As ilustrações e demais informações contidas neste Livro, bem como as opiniões nele emitidas são de inteira responsabilidade de seu autor e não representam necessariamente a opinião desta editora.

---

M672 Miranda, Arthur Beserra de

A sustação de atos normativos do poder executivo que exorbitem do poder regulamentar: uma análise empírica [recurso eletrônico]. / Arthur Beserra de Miranda. -- Ponta Grossa: Aya, 2023. 50 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-346-0

DOI: 10.47573/aya.5379.1.179

1. Direito – Brasil. 2. Brasil - Congresso Nacional. 3. Separação de poderes. 4. Estado de direito. I. Título

CDD: 340.1

---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

---

**International Scientific Journals Publicações  
de Periódicos e Editora LTDA**

**AYA Editora©**

**CNPJ:** 36.140.631/0001-53

**Fone:** +55 42 3086-3131

**WhatsApp:** +55 42 99906-0630

**E-mail:** contato@ayaeditora.com.br

**Site:** <https://ayaeditora.com.br>

**Endereço:** Rua João Rabello Coutinho, 557  
Ponta Grossa - Paraná - Brasil  
84.071-150

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES .....</b>	<b>10</b>
<b>A COMPETÊNCIA CONGRESSUAL DE SUSTAR OS ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO.....</b>	<b>14</b>
Origem .....	14
O instituto .....	17
Atos normativos .....	18
O Poder Regulamentar .....	19
<b>O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONGRESSUAL DE SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO.25</b>	
Decretos Legislativos editados desde 1988 ....	25
Análise qualitativa .....	27
Decreto Legislativo 3/1989 .....	27
Decreto Legislativo 3/1992 .....	28
Decreto Legislativo 207/2002 .....	29
Decreto Legislativo 273/2014 .....	31
Decreto Legislativo 293/2015 .....	33
Decreto Legislativo 177/2017 .....	34
Decreto Legislativo 170/2018 .....	35
Resultado da análise qualitativa .....	37
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXO A .....</b>	<b>44</b>
<b>SOBRE O AUTOR .....</b>	<b>46</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO .....</b>	<b>47</b>

# Apresentação

---

O presente estudo se propõe a analisar como o Congresso Nacional vem exercendo a competência prevista no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar, para verificar se o Congresso Nacional tem sustado atos que efetivamente exorbitaram do poder regulamentar. A pesquisa adota o método bibliográfico para analisar o princípio da separação dos poderes e a competência congressual. É feita uma análise de todos os decretos legislativos editados desde 1988, por meio de 3 (três) aspectos que se resumem nas seguintes perguntas: (i) qual o ato sustado? (ii) o ato sustado é um ato normativo? (iii) o ato sustado exorbitou do poder regulamentar? Por fim, das sete vezes em que o Congresso Nacional exerceu a sua competência, apenas duas vezes configurou-se a sustação de ato normativo que exorbita do poder regulamentar.

***Arthur Beserra de Miranda***

# INTRODUÇÃO

A Constituição Federal prevê, dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional, a competência para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, consubstanciada no artigo 49, inciso V:

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;<sup>1</sup>

Quem o lê rapidamente fica com mais dúvidas do que com certezas. É um dispositivo pouco falado e pouco abordado em salas de aula.

O interesse é despertado também porque tal competência guarda relação com a separação dos poderes. É o Congresso Nacional dizendo ao Poder Executivo que ele errou, que ele extrapolou, que exorbitou dos seus limites.

Mas o interesse acaba ficando adormecido, porque é uma competência da qual não se ouve falar. Como uma competência tão interessante pode parecer tão adormecida?

É a partir dessa inquietação que surge o problema deste artigo científico: o Congresso Nacional tem sustado atos normativos do Poder Executivo que efetivamente exorbitaram do Poder Regulamentar ou será que essa competência congressional tem sido utilizada, indevidamente, para sustar atos normativos que não exorbitaram do poder regulamentar?

Destaca-se, portanto, que o artigo científico se restringe à primeira parte do inciso V do artigo 49, da Constituição Federal, deixando de analisar a competência do Congresso para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem dos limites da delegação legislativa.

Em resposta preliminar ao problema, vem a seguinte hipótese: o Congresso Nacional tem sustado atos que efetivamente não exorbitaram do poder regulamentar, extrapolando, portanto, a sua competência congressional.

Daí que se passa a investigar a hipótese por meio deste artigo científico.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

A hipótese será investigada por meio de análise qualitativa de todos os decretos legislativos editados pelo Congresso Nacional desde 1988, ano da promulgação da Constituição Federal vigente.

A análise qualitativa permitirá responder como de fato essa competência vem sendo exercida, analisando-se os atos normativos sustados e se tais atos exorbitaram do poder regulamentar.

Obviamente, antes de se proceder à análise qualitativa, deve-se analisar o princípio que guarda relação estreita com a competência congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo: o princípio da separação dos poderes. Tal análise será feita no primeiro capítulo deste artigo científico, utilizando-se o método bibliográfico para tanto.

Depois da análise acima, passa-se a analisar teoricamente a competência congressual em si, no segundo capítulo, também se utilizando o método bibliográfico. Tal análise permitirá que sejam definidos os contornos que possibilitarão a análise qualitativa, especialmente para se definir o que é o poder regulamentar e como ele é exercido.

No terceiro capítulo faz-se a análise qualitativa mencionada anteriormente, analisando-se como a competência congressual vem sendo exercida desde 1988.

Os decretos legislativos são analisados em 3 aspectos. Primeiro se analisa qual foi o ato sustado. Depois se analisa se o ato sustado é, de fato, um ato normativo. Em terceiro lugar, analisa-se se o ato normativo exorbitou do poder regulamentar.

Por fim, a conclusão a que se chega acaba por verificar a correção da hipótese levantada no início da pesquisa a que se propõe este artigo científico. Ou seja, verifica-se que, de fato, o Congresso Nacional acaba por extrapolar a sua competência, sustando atos que não exorbitaram do poder regulamentar. Dos sete atos normativos sustados, apenas duas vezes o ato normativo sustado efetivamente exorbitou do poder regulamentar.

# O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Basta abrir a Constituição Federal para ver de imediato o seu artigo 2º dispondo que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes independentes e harmônicos entre si<sup>2</sup>.

A independência transmite claramente a ideia de Poderes separados enquanto que a harmonia transmite a ideia de que, ainda que separados, os Poderes cooperam entre si para os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

A separação de poderes é tão importante para a Constituição Federal do Brasil que constitui cláusula pétrea, petrificada por meio do § 4º, inciso III, do artigo 60<sup>3</sup>.

Lenio Luiz Streck e Fábio de Oliveira lembram que a separação de poderes vem tendo previsão constitucional desde a Constituição de 1824, a primeira Constituição brasileira, não estando previsto expressamente tão somente na Constituição de 1937:

O princípio da separação de poderes foi incorporado logo pela primeira Constituição brasileira, que inaugurou a tradição da sua figuração explícita em todas as Constituições subsequentes, com a exceção, única, da Carta de 1937. A Carta de 1824 discriminou quatro funções estatais: a legislativa, a moderadora, a executiva e a judicial (art. 10). É escrito que a divisão e harmonia dos poderes é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece (art. 9º). O imperador, pessoa inviolável, sagrada, não sujeita a responsabilidade alguma, é o chefe do executivo e exerce o poder moderador, considerado a chave de toda a organização política (arts. 98 e 99). Com a primeira Constituição republicana, o princípio da separação de poderes toma o formato tripartite, sem o poder moderador (art. 15). A Constituição de 1934 utiliza a palavra *coordenados* (art. 3º) em vez de *harmônicos*, esta última sempre adotada pelos demais textos constitucionais. Como aduzido, a separação de poderes não teve guarida expressa na Carta de 1937. A Constituição de 1946 retorna com a previsão explícita (art. 36), no que é seguida pela Carta de 1967 (art. 6º) e pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (art. 6º)<sup>4</sup>

O princípio da separação de poderes se materializa nas regras constitucionais que dividem as competências de cada um dos Poderes da República. Não há, portanto, “uma formulação rígida, universal, padronizada”<sup>5</sup> do princípio da separação dos poderes:

2 Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

3 Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

III - a separação dos Poderes;

4 STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Fábio de, Artigo 2o, in: CANOTILHO, J. J. Gomes et al (Orgs.), *Comentários à Constituição do Brasil, 2a Edição*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 144..

5 *Ibid.* p. 149.

Como se percebe, a separação de poderes abarca diversos desenhos. Varia se em sistema presidencialista ou parlamentarista, bem como dentro de cada qual. Sem prejuízo dos seus muitos padrões, o princípio da separação de poderes se consolida como um princípio geral do Direito Constitucional, postulado básico e aglutinador da Teoria da Constituição, evocado sempre a responder aos desafios da atualidade. Vai, assim, se reorganizando, ensejando leituras sucessivas, se renovando.<sup>6</sup>

Cabe lembrar também, como anotam Lenio Streck e Fábio de Oliveira<sup>7</sup>, que não é tecnicamente adequado dizer que a separação é do poder político jurídico, pois este é considerado uno, indivisível. A separação é, portanto, das funções provenientes do poder: função legislativa, executiva e judiciária.

Mas onde surgiu a separação dos poderes?

Costuma-se atribuir a Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu<sup>8</sup>, conhecido apenas como Montesquieu, a separação de três poderes distintos dentro do Estado, tais como temos atualmente no Brasil e em diversas outras democracias modernas.

Em seu livro “O Espírito das Leis”, publicado originariamente em 1748<sup>9</sup>, consta a afirmação de que em cada Estado há “três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil”<sup>10</sup>.

A ausência da expressão “poder judiciário” acaba por confundir o leitor apressado ou, ao menos, levantar-lhe dúvidas.

No momento em que Montesquieu descreve os três poderes ele acaba por permitir que se visualize a correspondência entre os três poderes que ele vislumbrou e os atuais poderes legislativo, executivo e judiciário:

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado.<sup>11</sup>

A conclusão a que se chega, a partir da leitura acima, é que o terceiro poder, ao qual

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 148.

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 145.

<sup>9</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755, *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. 2a Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. XL.

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 167.

<sup>11</sup> *Ibid.* pp. 167-168.

ele chama de “o poder executivo daquelas [coisas] que dependem do direito civil”, acaba se amoldando à atual ideia de Poder Judiciário, como definido na Constituição do Brasil.

Nos parágrafos seguintes ao trecho acima transcrito, Montesquieu defende a ideia de que os três poderes devem permanecer sobre pessoas ou grupo de pessoas distintos, para que não seja incentivado o arbítrio dos governantes. Eis a separação dos poderes.

Tal ideia foi resumida por Leomar Barros Amorim de Sousa na seguinte passagem:

Reunidos os poderes legislativo e executivo na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados, não haverá mais liberdade. É que haverá sempre a possibilidade de o monarca criar leis tirânicas para ele mesmo as executar tiranicamente. De modo igual, pereceria a liberdade se não houvesse a separação do poder de julgar dos demais poderes. Junto ao poder legislativo, o poder do juiz de decidir sobre a vida e a liberdade das pessoas tornar-se-ia arbitrário, por ser ele também legislador; e unido ao executivo, teria o magistrado tanta força e poder que seria um opressor.<sup>12</sup>

O princípio da separação dos poderes não demorou para constar expressamente em constituições ou declarações de direitos humanos.

A Declaração de Direitos da Virgínia (Estados Unidos)<sup>13</sup>, de 1776, “passou a ser aceita como o primeiro texto a assimilar a doutrina de Montesquieu”<sup>14</sup>, fazendo constar expressamente a separação de poderes:

#### Seção V

O poder legislativo e o poder executivo do estado devem ser distintos e separados da autoridade judiciária; e a fim de que também eles de suportar os encargos do povo e deles participar possa ser reprimido todo o desejo de opressão dos membros dos dois primeiros devem estes em tempo determinado, voltar a vida privada, reentrar no corpo da comunidade de onde foram originariamente tirados; os lugares vagos deverão ser preenchidos pôr eleições, frequentes, certas e regulares.<sup>15</sup>

A separação dos poderes também foi inserida na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão<sup>16</sup>, de 1789, em seu artigo 16<sup>o</sup><sup>17</sup>, havendo a previsão de que a sociedade em que não esteja estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

Como já dito anteriormente, ainda na primeira Constituição Brasileira<sup>18</sup>, de 25 de março de 1824, havia sedimentada a separação dos poderes, sendo interessante notar a

<sup>12</sup> SOUSA, Leomar Barros Amorim de, *A Produção normativa do Poder Executivo: medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos*, 1ª Edição. Brasília: Brasília Jurídica, 1999. pp. 25-26

<sup>13</sup> Declaração de Direitos da Virgínia, disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1776.htm>>, acesso em: 9 out. 2019.

<sup>14</sup> SOUSA, A *Produção normativa do Poder Executivo: medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos*. p. 28.

<sup>15</sup> Declaração de Direitos da Virgínia.

<sup>16</sup> Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>, acesso em: 10 out. 2019.

<sup>17</sup> Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

<sup>18</sup> BRASIL, *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>, acesso em: 10 out. 2019.

existência do Poder Moderador, que não foi repetido nas Constituições posteriores:

Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

No entanto, ainda que se costume atribuir à Montesquieu a elaboração da ideia de separação dos poderes, há de se concordar com Lenio Luiz Streck e Fábio de Oliveira, que registram que o conceito de separação de poderes é delineado “no contexto inglês caracterizado pela disputa entre a monarquia e o parlamento, notadamente a partir do reinado de Jaime (16031625)”<sup>19</sup>. Os autores prosseguem na descrição do contexto inglês, cabendo para este artigo científico transcrever a conclusão a que os autores chegam:

É nesta atmosfera conturbada, importando notar que os antagonismos entre monarquia e parlamento guardam variadas motivações (políticas, econômicas, religiosas), que é gestado o princípio da separação de poderes. É mecanismo que nasce contra o poderio absoluto, incontido, em combate ao arbítrio, a favor do controle, da limitação do poder, em salvaguarda da liberdade, técnica a bem da racionalidade estatal.<sup>20</sup>

De tudo acima dito sobre o princípio da separação dos poderes, o que importa para este artigo é perceber que o princípio da separação de Poderes fundamenta a delimitação da esfera de competências de cada um dos Poderes com vistas a conter o arbítrio estatal, sendo que tal delimitação nunca é uma formulação rígida<sup>21</sup>. No modelo de separação de poderes brasileiro, há a previsão de que o Congresso Nacional pode sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, competência que será analisada no próximo capítulo.

---

<sup>19</sup> STRECK; OLIVEIRA, *Artigo 2o.* p. 145.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 149.

# A COMPETÊNCIA CONGRESSUAL DE SUSTAR OS ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO

De todas as competências exclusivas do Congresso Nacional, previstas no artigo 49 da Constituição Federal, salta aos olhos a competência prevista no inciso V, que confere ao Congresso Nacional a competência para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, justamente por ser uma competência da qual pouco se sabe e a qual pouco se vê.

Certamente, até mesmo aquele que estude Direito Constitucional há um tempo dificilmente conseguirá citar um exemplo concreto em que o Congresso exerceu tal competência. Ou seja, não é algo que se discuta ou ensine comumente.

Há quem deva estar se perguntando: “E será que em algum momento o Congresso Nacional exerceu tal competência?”

A resposta é positiva e será objeto do terceiro capítulo deste artigo científico.

Mas antes da análise dos casos em que a competência foi exercida de fato, cabe fazer uma abordagem teórica do instituto, não sem antes tecer comentários sobre a sua origem.

## Origem

De início, quanto à competência Congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo, verifica-se que não há Constituição brasileira pregressa que tenha trazido a mesma competência.

Há quem diga que a referida competência teve origem ou inspiração na Constituição de 1934<sup>22</sup>. A semelhança é notória, vejam os artigos:

### **Constituição de 1934:**

Art 91 - Compete ao Senado Federal:

(...)

- examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais;
- propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados,

<sup>22</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha, *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p. 62

a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticados contra a lei ou eivados de abuso de poder;

#### **Constituição de 1988:**

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

(...)

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

Anna Cândida da Cunha Ferraz<sup>23</sup> lembra que há uma diferença fundamental entre os institutos, a qual não poderia ser vista a partir da simples leitura dos artigos transcritos acima:

No contexto da Carta de 1934, a atribuição de suspender a execução de dispositivos regulamentares ilegais era deferida ao Senado Federal, cuja posição e missão constitucional distanciavam-se dos moldes tradicionais. Nessa Constituição surge um Senado descaracterizado como Casa Legislativa propriamente dita, vez que passa a constituir órgão incumbido da “coordenação dos poderes federais entre si, de manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição e colaborar na feitura das leis”<sup>24 25</sup>

Apesar dessa diferença quanto ao órgão competente, antes o Senado (1934) e agora o Congresso (1988), não dá para deixar de perceber a identidade entre as competências.

A semelhança entre os institutos permite que os comentários feitos pelo brilhante Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, citado por Anna Cândida da Cunha Ferraz, possam ser citados neste artigo científico, ainda que seus comentários tenham sido feitos à Constituição de 1934:

Pontes de Miranda debruça-se sobre ela, examinando-a quanto à sua natureza, alcance e efeitos. Observa, de início, tratar-se de “atribuição importantíssima”, não deferida a nenhum outro poder. O Poder Judiciário pode se pronunciar no “caso concreto e para o caso concreto”; a apreciação do Senado é “*in abstracto*”. Em seguida acrescenta: “É a primeira vez que adotamos exame dos regulamentos sem o caso concreto, exame da lei em si mesma, em sua existência. A Constituição austríaca, artigo 55, in fine, permite que as leis federais estatuem que o governo somente possa expedir certos regulamentos de acordo com a comissão central. A Constituição Brasileira vai além, posto que só se exerce o poder de exame depois de emitidos. Um pouco da Alta Corte Constitucional como preconizamos em 1932” arremata o autor.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> “Cf. Art. 88. Apresenta o Senado, diz Lopes Gonçalves (*A Constituição do Brasil*, 1935, p. 101) vários aspectos. “É colaborador da Câmara dos Deputados, aparelho único do Legislativo, art. 22; é ramo do Legislativo, art. 43, §

<sup>25</sup> “; é órgão sancionador e administrador, art. 90, letras “a” e “d”; é coordenador dos poderes federais entre si e serve, também, para manter a continuidade da administração, velar pela Constituição, colaborar na feitura das leis e praticar (boa novidade) os demais atos de sua competência” (grifos do autor). Anote-se que o Senado não figurava no projeto do Itamarati, adepto do sistema unicameral, e foi introduzido no texto das Comissões da Constituinte, segundo observa, ainda, Lopes Gonçalves, *ob. Cit.*, p. 101.” (FERRAZ, *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo*. p. 62.)

<sup>26</sup> “Cf. “Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, Tomo I, 1936, pp. 764-770. Observe-se que o Autor já vislumbrava nessa prática o controle “político” de constitucionalidade. Anote-se, por outro lado, que no sistema constitucional brasileiro, desde a E.C. 16/65, a declaração da inconstitucionalidade de ato normativo, em tese, é abrangida. Na Constituição em vigor, cf. art. 102, I.” (FERRAZ, *Conflito entre poderes: o*

Cabe perceber que a Constituição de 1934, quando tratava das competências da então Corte Suprema (art. 76), não dispunha sobre ações objetivas de controle de constitucionalidade. A Corte Suprema analisava a constitucionalidade de leis não através de ações originárias, como temos hoje, mas apenas através de recursos extraordinários (art. 76, nº 2, III, b e c).

Ou seja, embora a competência do Senado Federal não tenha sido um controle abstrato de leis, é verdade que era um controle abstrato de atos do Poder Executivo, sendo uma atribuição não conferida a nenhum outro órgão ou Poder.

Ainda quanto à competência senatorial prevista na Constituição de 1934, cabe, por fim, trazer algumas considerações de juristas que a analisaram na época.

Para Pontes de Miranda, citado por Anna Cândida da Cunha Ferraz, o instituto era positivo, tanto que escreveu que “se os Senadores se dispuserem a executar o artigo 91, II, prestarão à legislação nacional um enorme serviço”<sup>27</sup>.

Diógenes Gasparini também se manifestou positivamente à competência senatorial, dizendo que o controle político, feito pelo Senado, tem o objetivo de “atenuar os inconvenientes de um controle puramente técnico, levado a efeito pelo Poder Judiciário, já que o Senado, por ser órgão reconhecidamente político, adotava, no exame, critérios não jurídicos, mas simplesmente políticos”<sup>28</sup>.

Contra ambas as opiniões acima apresentadas, manifestavam (i) Lopes Gonçalves, para quem tal competência atribuída ao Senado atentava “contra a integridade e coordenação de poderes e retirando do Judiciário a função de julgar, na espécie, a constitucionalidade das leis e dos regulamentos”<sup>29</sup>; e (ii) Araújo Castro, para quem tal competência servia “para perturbar”<sup>30</sup> a coordenação dos poderes federais, que era uma atribuição justamente do Senado Federal.

---

poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo. p. 63.)

27 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Tomo I. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, Waissman Koogan Ltda., 1936, Tomo I. pp. 764-770. apud FERRAZ, Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo. p. 64.*

28 GASPARINI, Diógenes. *Poder regulamentar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 92. apud FERRAZ, Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo. p. 65.*

29 GONÇALVES, Lopes. *A Constituição do Brasil. Rio de Janeiro: F.F. Ed, 1935. p. 122. apud FERRAZ, Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo. p. 64.*

30 CASTRO, Araújo. *A Nova Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1935. pp. 303 e 304. apud FERRAZ, Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo. p. 64* 30 *Regimento Interno do Senado Federal. Artigo 213, inciso II. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Artigo 109, inciso II;*

A conclusão que fica quanto à origem da competência congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo, prevista no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal de 1988, é que sua origem remonta à competência senatorial prevista na Constituição de 1934, e esquecida nas constituições posteriores, embora, obviamente, haja algumas diferenças entre os institutos, especialmente em razão das atribuições do Senado Federal da Constituição de 1934.

## O instituto

Neste momento busca-se examinar como se dá o exercício dessa competência congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo, previsto na Constituição Federal vigente.

De início, cabe destacar que o exercício da competência exclusiva do Congresso Nacional se materializa através de Decreto Legislativo<sup>31</sup>.

Em seguida, há de se destacar que sustar o ato normativo é torná-lo sem efeitos a partir da edição do Decreto Legislativo.

Portanto, não se trata de anulação, que tem efeitos *ex tunc* (retroativos), em razão de vício na edição do ato normativo, nem de revogação, que tem efeitos *ex nunc* (não retroativos), e que se fundamenta na conveniência e oportunidade de se retirar do ordenamento o ato a ser revogado, a qual é analisada por quem editou o ato normativo<sup>32</sup>.

Susta-se o ato normativo porque este, em tese, exorbita do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

Leo van Holthe<sup>33</sup> afirma que tal competência também é conhecida como “veto legislativo”.

Não se acredita que esse nome seja adequado, em razão de causar confusão com o *Legislative Veto* (veto legislativo) que surgiu nos Estados Unidos da América por volta de 1930 e que foi declarado inconstitucional em 1983. Tal instituto estabelecia que o Presidente poderia editar norma com força de lei, salvo se o Congresso a desaprovasse

31 Regimento Interno do Senado Federal. Artigo 213, inciso II. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Artigo 109, inciso II;

32 FERRAZ, Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. p.

33 HOLTHE, Leo von, Artigos 48 ao 50, in: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura

(Orgs.), Comentários à Constituição Federal de 1988, 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. p. 902. 33 FERRAZ, Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. pp. 84 e 85.

por resolução<sup>34</sup>.

Em relação à competência congressual de sustar atos normativos, Anna Cândida da Cunha Ferraz assim afirma:

A sustação congressual de atos normativos do Poder Executivo constitui atividade legislativa inusitada nos sistemas presidencialistas porquanto excepciona uma das cláusulas do princípio da separação de poderes, a cláusula da independência, que pressupõe o funcionamento independente de cada Poder no exercício de suas funções inerentes.<sup>35</sup>

Discorda-se da opinião da doutrinadora. Não se deve pensar que o decreto legislativo que susta ato normativo do poder Executivo está excepcionando a separação dos poderes, por estar violando a independência do Poder Executivo no exercício de suas funções inerentes. Na verdade, o que ocorre é justamente o inverso. A competência congressual fortalece a separação dos poderes, isso porque o Congresso Nacional se utiliza dessa competência para garantir a sua competência legislativa, podendo sustar o ato normativo editado pelo Poder Executivo quando este exorbitar do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

Feitas as considerações iniciais sobre o instituto previsto no artigo 49, V, da Constituição Federal, passa-se a analisar o poder regulamentar e seus limites<sup>36</sup>, isso não sem antes fazer breves considerações sobre os atos normativos.

### **Atos normativos**

Ato normativo é “uma norma jurídica que estabelece ou sugere condutas de modo geral e abstrato, ou seja, sem destinatários específicos e tratando de hipóteses”<sup>37</sup>.

Há uma carga normativa. O ato normativo “estabelece normas, regras, padrões ou obrigações”<sup>38</sup>.

Daí que não se pode realizar a competência prevista no artigo 49, inciso V, em face de atos de efeitos concretos realizados pelo Poder Executivo:

<sup>34</sup> FERRAZ, *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo*. pp. 84 e 85.

<sup>35</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha, *Artigo 49, V*, in: CANOTILHO, J. J. Gomes et al (Orgs.), *Comentários à Constituição do Brasil, 2a Edição*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. pp. 1107 e 1008.

<sup>36</sup> Deixa-se, portanto, de analisar a segunda parte do inciso V, do artigo 49, da Constituição Federal, que trata dos atos normativos que exorbitam dos limites da delegação legislativa, tendo em vista que esta parte não é objeto deste artigo científico.

<sup>37</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, *Manual de Elaboração de Atos Normativos no Ministério da Justiça e Segurança Pública*, disponível em: <[https://www.justica.gov.br/seusdireitos/elaboracao-legislativa/manual\\_elaboracao\\_atos\\_normativos\\_mjssp-portaria-gm-n-776-de-5-de-setem.pdf](https://www.justica.gov.br/seusdireitos/elaboracao-legislativa/manual_elaboracao_atos_normativos_mjssp-portaria-gm-n-776-de-5-de-setem.pdf)>, acesso em: 10 out. 2019.

<sup>38</sup> *Ibid.*

Assim, por exemplo, um decreto de desapropriação ou um decreto de nomeação são insuscetíveis de sustação congressual. Esse entendimento é o admitido na Câmara dos Deputados, como se pode verificar em parecer emitido pela Assessoria Jurídica do órgão a propósito de vários projetos de Decreto Legislativo (PDC n. 1621, 1622, 1623, 1624, 1625, 1626, 1631, todos de 2005), visando sustar Decretos de Homologação de Demarcação de Terras Indígenas.<sup>39</sup>

São objeto de controle do Congresso Nacional, por meio da competência prevista no artigo 49, inciso V, os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar e os atos normativos que exorbitem dos limites de delegação legislativa, importando para este artigo apenas os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar.

Cabe deixar claro que não basta que se trate de ato normativo do Poder Executivo, mas tem que se tratar de ato normativo no exercício do poder regulamentar (regulamentos), como se verá no próximo tópico.

### ***O Poder Regulamentar***

Como bem aponta José Carlos Francisco<sup>40</sup>, no que diz respeito à titularidade, o poder regulamentar<sup>41</sup>:

(...) corresponde à competência exclusiva do Poder Executivo para a produção unilateral de preceitos normativos, sem exigência de participação ou controle obrigatório ou ordinário do Poder Legislativo ou de outro poder ou ente na formação ou na validade do regulamento.

A definição que o supracitado autor apresenta para regulamento é esclarecedora, cabendo transcrevê-la integralmente a seguir<sup>42</sup>:

Regulamento é ato normativo editado exclusivamente pelo Poder Executivo para desenvolvimento de preceito constitucional ou preceito primário (lei, decreto legislativo etc.), reduzindo o grau de abstração de dispositivos normativos superiores visando a organização do Estado e suas aplicações concretas pelos Poderes Públicos. Regulamentos devem ser definidos pelo conteúdo ou objetivo de detalhar constituições e leis, e não pelo instrumento que o veicula, daí por que seu conceito combina aspecto de finalidade ou de referência (reporta-se diretamente à constituição e a atos normativos primário para lhes dar cumprimento) e aspecto orgânico ou de competência (é preceito normativo produzido exclusivamente no âmbito do Executivo, por pessoa jurídica de Direito Público).

Ora, quando José Carlos Francisco diz que não importa o instrumento que veicula o regulamento ele deixa claro a sua posição de que o regulamento não apenas é aquele

<sup>39</sup> FERRAZ, Artigo 49, V. p. 1106

<sup>40</sup> FRANCISCO, José Carlos, Artigo 84, IV, in: CANOTILHO, J. J. Gomes et al (Orgs.), *Comentários à Constituição do Brasil, 2a Edição*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1309.

<sup>41</sup> José Carlos Francisco prefere usar a expressão "função regulamentar" ao invés de "poder regulamentar", entendendo que a expressão "poder" serve para identificar o ente estatal a quem a Constituição Federal atribui

<sup>42</sup> FRANCISCO, Artigo 84, IV. P. 1310.

editado pelo Presidente da República, por meio de decreto, mas por qualquer autoridade do Poder Executivo<sup>43</sup>, conforme, obviamente, as regras de competência de cada autoridade.

Sendo assim, não se restringe o poder regulamentar apenas ao Chefe do Poder Executivo, como faz Anna Cândida da Cunha Ferraz. Para ela, quando a Constituição Federal fala na possibilidade de sustar “atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar” trata-se apenas de atos normativos editados pelo Presidente da República (Chefe do Poder Executivo)<sup>44</sup>.

No entanto, discorda-se do entendimento da autora e filia-se ao entendimento de José Carlos Francisco. Não faz sentido restringir o exercício do poder regulamentar ao Chefe do Poder Executivo.

Pode-se dizer até que o entendimento de que o poder regulamentar é exercido por qualquer autoridade do Poder Executivo, conforme suas competências, já foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento da ACO-QO nº 1.048<sup>45</sup>, no qual se estabeleceu que uma Resolução do CADIN/SIAFI poderia ser objeto do exercício da competência congressual prevista no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal. Também houve entendimento semelhante do Supremo Tribunal Federal no julgamento da AC nº 1.033 AgR-QO<sup>46</sup>, em que se analisou a Instrução Normativa STN nº 01/2005.

Ou seja, qualquer autoridade do Poder Executivo pode exercer o poder regulamentar, conforme suas competências.

Cabe agora definir os contornos quanto ao exercício do poder regulamentar e, para isso, é necessário definir com clareza o que são os regulamentos por meio dos quais se exerce o poder regulamentar.

Diversos critérios podem ser utilizados para classificar os regulamentos, destacando-se a classificação quanto à relação dos regulamentos com a lei<sup>47</sup>.

Quanto à relação dos regulamentos com a lei, os regulamentos podem ser classificados em: (i) executivo/de execução/restrito/subordinado; (ii) autorizado/habilitado/

---

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 1314.

<sup>44</sup> FERRAZ, Artigo 49, V. pp. 1.107 e 1.108

<sup>45</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ACO-QO 1.048, Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 30 de agosto de 2007. Publicado no DJ de 31 de outubro de 2007.

<sup>46</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AC 1.033 AgR-QO, Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 25 de maio de 2006. Publicado no DJ de 16 de junho de 2006.

<sup>47</sup> FRANCISCO, Artigo 84, IV. p. 1312.

delegado; (iii) autônomo; (iv) independente; (iv) de necessidade ou urgência<sup>48</sup>.

O regulamento executivo encontra previsão na Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso IV, quando dispõe que compete privativamente ao Presidente da República “expedir decretos e regulamentos” para fiel execução das leis:

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;

Trata-se de dispositivo constitucional que foi adotado, em sua essência, em todas as Constituições Brasileiras. Na Constituição de 1824, em seu artigo 102, inciso XII<sup>49</sup>; na Constituição de 1891, em seu artigo 44, 1<sup>o</sup><sup>50</sup>; na Constituição de 1934, em seu artigo 56, 1<sup>o</sup><sup>51</sup>; na Constituição de 1937, em seu artigo 73, a<sup>52</sup>; na Constituição de 1946, em seu artigo 87, inciso I<sup>53</sup>; na Constituição de 1967, em seu artigo 83, inciso II<sup>54</sup>.

Os regulamentos executivos “correspondem à divisão *secundum legem*, pois pressupõem a existência de uma prévia lei sobre o assunto, de maneira que a competência regulamentar é sempre dependente dela”<sup>55</sup>.

Os limites ao regulamento executivo são cognoscíveis a partir da leitura do próprio dispositivo legal a que se pretenda regulamentar. Ora, o decreto regulamentar serve para executar as leis. Aquilo que não é execução da lei extrapola o poder regulamentar.

Nas palavras de Márcio Iório Aranha, os regulamentos executivos dizem respeito “à orientação de atuação da Administração Pública, com fundamento no poder hierárquico do

Chefe do Poder Executivo, para instrumentalizá-la ao cumprimento das disposições legais”<sup>56</sup>.

---

48 *Ibid.*

49 Constituição de 1824. Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. XII. Expedir os Decretos, Instruções, e Regulamentos adequados á boa execução das Leis.

50 Constituição de 1891. Art 48 - Compete privativamente ao Presidente da República: 1º) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instruções e regulamentos para sua fiel execução;

51 Constituição de 1934. Art 56 - Compete privativamente ao Presidente da República: § 1º) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

52 Constituição de 1937. Art 74 - Compete privativamente ao Presidente da República: a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução;

53 Constituição de 1946. Art 87 - Compete privativamente ao Presidente da República: I - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

54 Constituição de 1967. Art 83 - Compete privativamente ao Presidente: II - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

55 FERREIRA FILHO, Marcllio da Silva, Poder regulamentar: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória, 1a Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 83.

56 ARANHA, Márcio Iório, Poder normativo do Executivo e Teoria da Regulação, *Notícia do Direito Brasileiro*, v. 9, p. 135–154, 2002. p. 11.

A dificuldade surge quando se está a executar lei que tenha dispositivos tão abstratos que não possam ser executados sem que antes se diminua a abstração dos dispositivos legais.

É o que Diogo de Freitas do Amaral<sup>57</sup> esclarece através de um exemplo. Suponha-se que determinada lei criasse uma bolsa de estudo a ser concedida pelo governo. Ora, se a lei apenas se restringisse a criar a bolsa e a dizer que o governo a concederia, sem detalhá-la, o Poder Executivo precisaria detalhar a lei antes que a aplicasse, por exemplo, dispondo sobre o valor das bolsas, os documentos necessários ao pedido etc.

Por outro lado, o regulamento autorizado ou delegado trata-se de uma exceção no ordenamento jurídico brasileiro<sup>58</sup>. Tal espécie de regulamento pressupõe “a existência de lei prévia que delegue ou habilite o Estado a exercer sua competência regulamentar em determinadas matérias”<sup>59</sup>.

Na opinião do autor deste artigo científico, o artigo 25, inciso I<sup>60</sup>, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) fulmina qualquer interpretação que permita a existência de lei delegando ao Poder Executivo a regulamentação, como se lei fosse, de quaisquer matérias. No mesmo sentido, destacam-se as seguintes palavras do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.874:

(...) a despeito da Constituição anterior ter estabelecido que o regulamento deveria apenas executar, ser fiel à execução da lei, e depois disso foi muito enfatizado na Constituição de 88, que criou, inclusive, aquela disposição transitória para suprimir as delegações tradicionais – artigo 25 –, não obstante essa prática continuou.<sup>61</sup>

Além disso, a delegação legislativa, prevista no artigo 68 da Constituição Federal<sup>61</sup>, perde a razão de existir quando o Congresso Nacional passa a delegar a regulamentação de matéria ao Poder Executivo, quando a regulamentação ultrapassa aquilo necessário a se executar a lei.

Sabe-se, no entanto, que o regulamento autorizado se encontra aceito por boa

---

57 AMARAL, Diogo de Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª Reimp. Coimbra: Almedina, 2004, Vol. 2, p. 159. apud FERREIRA FILHO, Poder regulamentar: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória. p. 87

58 FRANCISCO, Artigo 84, IV. p. 1313.

59 FERREIRA FILHO, Poder regulamentar: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória. p. 88.

60 Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I - ação normativa;

61 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL., ADI 4874, Relatora Ministra Rosa Weber. Julgado em 1o de fevereiro de 2018. Publicado no DJE de 1o de fevereiro de 2019, disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>>, acesso em: 12 nov. 2019. 61 Constituição Federal. Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

parte da doutrina, como bem exposto tanto por Marcílio da Silva Ferreira Filho<sup>62</sup> quanto por José Carlos Francisco<sup>63</sup>, tendo já sido reconhecido pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal<sup>64</sup>.

Além disso, destaca-se que neste artigo científico adota-se a posição defendida por Ricardo Duarte Júnior, que entende que “as normas elaboradas pelas agências [reguladoras] têm natureza jurídica de ato administrativo, mais especificamente regulamento executivo (ou regulamento autorizado)”<sup>65</sup>.

Ressalva-se que o supracitado autor colocou o regulamento executivo como sinônimo do regulamento autorizado, o que, para fins deste artigo científico, não é adequado, tendo em vista que este é editado para regulamentar determinadas matérias autorizadas por lei e aquele é editado para executar a lei, com fundamento no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal.

Ainda quanto aos regulamentos autorizados ou delegados, cabe, por fim, transcrever a reflexão exposta por Marcílio da Silva Ferreira Filho<sup>66</sup>:

O modelo de autorizações legais para a competência regulamentar, no entanto, ainda precisa de estruturação para permitir a compatibilização dos direitos e garantias fundamentais no direito brasileiro. É preciso aprofundar os estudos em torno dos seus limites, estabelecer instrumentos de impugnação hábeis, integrar a participação popular para fornecer legitimidade e assim por diante.

Já os regulamentos autônomos, nas palavras de José Carlos Francisco, têm “como referência preceito constitucional, representando matéria do domínio exclusivo do Poder Executivo, configurando reserva regulamentar”<sup>67</sup>. Isto é, encontram seu fundamento direto na Constituição (art. 84, VI; art. 84, XII; art. 237; art. 207; art. 130-A, § 2º).

Por outro lado, os regulamentos independentes, os quais são confundidos com os regulamentos autônomos, são aqueles que executam dispositivo constitucional enquanto lei não tenha sido editada para dar limites ao poder regulamentar<sup>68</sup>. Se a Constituição estabelece uma obrigação ao Poder Regulamentar, o Poder Público pode e deve regulamentar os

---

62 FERREIRA FILHO, *Poder regulamentar: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória*. pp. 88 a 92.

63 FRANCISCO, *Artigo 84, IV*. p. 1313.

64 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS 28546/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia. Julgado em 22 de maio de 2013. Publicado no DJE de 08 de junho de 2013.

65 DUARTE JÚNIOR, Ricardo, *A natureza jurídica dos atos normativos elaborados pelas agências reguladoras*, *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 61, p. 181–207, 2015. p. 204.

66 FERREIRA FILHO, *Poder regulamentar: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória*. p.

67 FRANCISCO, *Artigo 84, IV*. p. 1313. 68 *Ibid.* p. 1313.

68 *Ibid.* p. 1313.

meios necessários para executar o dispositivo constitucional:

Regulamentos independentes são editados em face dos denominados preceitos constitucionais de eficácia direta e imediata (de eficácia plena ou de eficácia contida), não para substituir a lei eventualmente reclamada pelo ordenamento constitucional (no caso de norma de eficácia contida), mas sim para dar densidade normativa ou detalhamento ao mandamento constitucional, orientando servidores do Poder Executivo enquanto não houver delimitação ou pormenorização por ato legislativo (que terá precedência ou preferência). Portanto, regulamentos independentes potencialmente são subordinados à lei (na prática, convertem-se em regulamentos de execução após a edição do ato legislativo), mas o titular da função regulamentar independente exerce sua prerrogativa justamente em razão da inércia do Poder Legislativo.<sup>69</sup>

Por fim, o regulamento de necessidade ou urgência é uma espécie de regulamento que é utilizado em situações excepcionais. Embora admitido em ordenamentos jurídicos estrangeiros, não se encontra previsto no ordenamento jurídico brasileiro<sup>70</sup>.

Sendo assim, entende-se, neste artigo científico, que o poder regulamentar, para fins de exercício da competência prevista no artigo 49, inciso V, da CF, é aquele exercido por qualquer autoridade do Poder Executivo Federal, obviamente, no limite de suas competências e atribuições, para editar regulamentos executivos, autorizados, autônomos ou independentes.

---

<sup>69</sup> *Ibid.* p. 1314.

<sup>70</sup> *Ibid.*

# O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONGRESSUAL DE SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO

Neste momento, feita toda a análise teórica do instituto previsto na primeira parte do inciso V, do artigo 49, da Constituição Federal, precedida de uma análise do princípio da separação dos poderes, que se encontra umbilicalmente ligada ao instituto, passa-se a analisar como o Congresso vem exercendo a competência desde quando ela surgiu, em 1988.

É o momento do artigo em que se verifica a hipótese levantada e exposta ainda na introdução, de que o Congresso Nacional acaba por extrapolar a sua competência, sustando atos que não exorbitaram do poder regulamentar.

De início, será abordada a obtenção dos dados, os quais serão apresentados em formato de tabela.

Em seguida, será analisado cada um dos decretos legislativos editados desde 1988 por meio de 3 aspectos explicitados no próximo parágrafo.

Primeiro se apresenta em que consistia o ato sustado. Em seguida é analisado se o ato sustado é um ato normativo. Em terceiro lugar, é analisado se o ato normativo exorbitou do poder regulamentar.

Obviamente, quanto ao terceiro aspecto, explicita-se que não basta que o ato sustado seja um ato normativo, devendo o ato sustado ser um ato normativo exercido com fundamento no poder regulamentar.

## Decretos Legislativos editados desde 1988

Pois bem, os dados ora analisados foram obtidos por meio de solicitação de acesso à informação à Câmara dos Deputados, a qual respondeu com uma planilha contendo todos os decretos legislativos editados desde 1988, no exercício da competência prevista no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, a qual consta do ANEXO A<sup>71</sup> deste artigo

71 O Anexo A traz todas colunas e linhas que constam da planilha enviada pela Câmara dos Deputados, com exceção das colunas que não traziam informações relevantes à pesquisa. Portanto, foram excluídas da planilha as colunas relativas a "Documento Origem", "Partido", "UF", "Apresentação", "Regime", "Apreciação", "Data Última Ação", "Última Ação", "Data Último Despacho", "Último Despacho", "Último Relator Designado", "Tema" e "Indexação"

científico.

Ocorre que, verificando a planilha de dados recebida, foi possível notar que alguns dos decretos legislativos não tratavam da referida competência congressional<sup>72</sup>. O fato de a Câmara ter apresentado tais dados pode ter ocorrido em razão de errônea indexação dos dados, isto é, classificou-se como competência do artigo 49, inciso V, aquilo que não era ou em razão de errônea fundamentação dos decretos ou ainda desconhecimento dos limites da competência congressional, no caso da sustação de ato do Poder Judiciário.

Sendo assim, a planilha de dados foi corrigida para retirar os decretos legislativos relativos à sustação de execução de contrato<sup>73</sup> e à sustação de resolução do Tribunal Superior Eleitoral<sup>74</sup>, gerando a seguinte tabela:

**Tabela 1 – Decretos Legislativos editados pelo Congresso Nacional no exercício da competência do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.**

<b>Decreto Legislativo</b>	<b>Ementa</b>	<b>Autor</b>
DL 3/89	Susta os efeitos do artigo primeiro 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 - EM-BRATER, a empresa brasileira de transportes urbanos - EBTU, e a empresa brasileira de planejamento de transporte - GEIPOT.	Senado Federal - Mauricio Correa
DL 3/1992	Susta o Decreto 430, de 20 de janeiro de 1992, que 'regulamenta o artigo quarto da Lei 8197, de 27 de junho de 1991, e da outras providencias'.	Miro Teixeira
DL 207/2002	Susta os efeitos da Nota Conjur-Minfra 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.	Senado Federal - Comissão Especial
DL 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.	Beto Albuquerque
DL 293/2015	Suste os efeitos da Portaria Interministerial n. 192, de 5 de Outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente.	Silas Câmara
DL 177/2017	Susta o art. 1º e o parágrafo único do art. 2º da Portaria nº 1.253 de 12 de novembro de 2013 do Ministério da Saúde, que altera atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde.	Carmen Zannoni
DL 170/2018	Susta a Portaria Interministerial Mdic - MMA nº 78, de 29 de dezembro de 2017, que estabelece normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento pesqueiro em águas continentais na região hidrográfica do Atlântico Nordeste Oriental.	Senado Federal - Cássio Cunha Lima

**Fonte: Elaboração do autor com dados fornecidos pela Câmara dos Deputados**

<sup>72</sup> O Decreto Legislativo nº 106, de 1995, tratava de sustação de execução de contrato; e o Decreto Legislativo nº 424, de 2013, tratava de sustação de Resolução do Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>73</sup> Provavelmente o Decreto Legislativo nº 106 de 1995, que sustou a execução de contrato firmado entre a Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (FUMS) e a Assistência ao Menor Enfermo (AME), teve como fundamento o § 1º, do art. 71, da CF.

<sup>74</sup> Vale ressaltar que o Decreto legislativo nº 424 de 2013, foi objeto de Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC nº 33), julgada improcedente em razão de não haver previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário.

## **Análise qualitativa**

Sendo assim, passa-se a analisar cada um dos 7 Decretos Legislativos editados desde 1988.

### ***Decreto Legislativo 3/1989***<sup>75</sup>

O primeiro Decreto Legislativo editado com fundamento no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, teve como objeto a sustação dos efeitos do artigo primeiro e seus incisos, do Decreto nº 97.455<sup>76</sup>, de 15 de janeiro de 1989, editado pelo presidente José Sarney, que assim dispunha:

Art. 1º Ficam dissolvidas as seguintes empresas:

I - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura; II - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, empresa Pública vinculada ao Ministério dos Transportes;

III - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes.

Conforme consta no preâmbulo do Decreto nº 97.455 supracitado a dissolução se deu com base no artigo 178 do Decreto-Lei nº 200<sup>77</sup>, de 1967:

Art. 178. As autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, bem assim as fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais, sob supervisão ministerial, e as demais sociedades sob o controle direto ou indireto da União, que acusem a ocorrência de prejuízos, estejam inativas, desenvolvam atividades já atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada ou não previstas no objeto social, poderão ser dissolvidas ou incorporadas a outras entidades, a critério e por ato do Poder Executivo, resguardados os direitos assegurados, aos eventuais acionistas minoritários, nas leis e atos constitutivos de cada entidade.

O Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989, não se trata de ato normativo, por não estabelecer ou sugerir condutas de modo geral e abstrato. Ora, o referido decreto teve um conjunto de destinatários bem claro, tendo efeitos concretos.

Em razão de o ato não ser um ato normativo, deixa-se de analisar se o ato exorbitou ou não do poder regulamentar. Ora, o Decreto nº 97.455, de 1989, sequer é um ato

---

<sup>75</sup> BRASIL, Decreto Legislativo no 3, de 1989, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1989/decretolegislativo-3-5-abril-1989-352857publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em: 11 out. 2019.

<sup>76</sup> BRASIL, Decreto no 97.455, de 15 de janeiro de 1989, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D97455.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97455.htm), acesso em: 10 out. 2019.

<sup>77</sup> BRASIL, Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm), acesso em: 10 out. 2019.

normativo, não estando a regulamentar absolutamente nada. Fica prejudicada, portanto, a análise quanto ao fato de o ato sustado exorbitar ou não do poder regulamentar.

### **Decreto Legislativo 3/1992<sup>78</sup>**

O segundo decreto legislativo sustou o Decreto nº 430, de 20 de janeiro de 1992<sup>79</sup>, editado pelo presidente Fernando Collor, que regulamentou o artigo 4º da Lei nº 8.197<sup>80</sup>, de 1991. Transcreve-se o decreto sustado a seguir:

Art. 1º Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal, autarquias federais e fundações públicas criadas ou mantidas pela União serão realizados, exclusivamente, na ordem cronológica da apresentação dos precatórios judiciais e à conta do respectivo crédito.

§ 1º É assegurado o direito de preferência aos credores de obrigação de natureza alimentícia, obedecida, entre eles, a ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios judiciais.

§ 2º São considerados créditos de natureza alimentícia aqueles decorrentes de condenação ao pagamento de diferenças de vencimentos, proventos e pensões, de indenização por acidente do trabalho, de indenização por morte ou invalidez fundadas na responsabilidade civil e de outros da mesma espécie. Art. 2º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

Art. 3º Nenhuma autoridade poderá autorizar pagamentos, decorrentes de decisão judicial, em desacordo com o estabelecido neste regulamento, sob pena de incorrer nas sanções do artigo 315 do Código Penal.

Parágrafo único. A autoridade ou repartição responsável pelo cumprimento de decisão judicial, para cuja execução não haja disponibilidade de recursos orçamentários ou adicionais, se absterá de cumpri-la, disso dando ciência à autoridade judiciária e ao respectivo Ministro de Estado ou dirigente superior da entidade, para os fins do disposto no artigo anterior.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a quaisquer pagamentos ainda não realizados pelas entidades referidas no art. 2º.

O artigo 4º da Lei nº 8.197, de 1991, na redação vigente à época do Decreto supracitado que o regulamentou, assim dispunha:

Art. 4º Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal e pelas Autarquias e Fundações Públicas far-se-ão, exclusivamente, na ordem cronológica da apresentação dos precatórios judiciais e à conta do respectivo crédito.

<sup>78</sup> BRASIL, Decreto Legislativo no 3, de 1992, disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-3-26-marco-1992-358216publicacaooriginal-1-pl.html>>, acesso em: 10 out. 2019.

<sup>79</sup> BRASIL, Decreto no 430, de 20 de janeiro de 1992, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0430.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0430.htm)>, acesso em: 10 out. 2019.

<sup>80</sup> BRASIL, Lei no 8.197, de 27 de junho de 1991, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8197.htm)>, acesso em: 10 out. 2019.

Parágrafo único. É assegurado o direito de preferências aos credores de obrigação de natureza alimentícia, obedecida, entre eles, a ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios judiciais.

A leitura do referido decreto permite a conclusão de que se trata de ato normativo, tendo em vista a sua abstração consubstanciada na criação de regras quanto ao pagamento de precatórios.

Além disso, a leitura que se faz é de que o Decreto nº 430, de 20 de janeiro de 1992, não exorbitou do poder regulamentar, em razão de suas normas se destinarem a regulamentar normas internas de como seria o pagamento de precatórios e de como se procederia no caso de não haver recursos para o pagamento.

Veja-se que o artigo 1º e seu § 1º do Decreto sustado simplesmente repetem o artigo 4º e parágrafo único da Lei nº 8.197.

Analisando os demais dispositivos do Decreto sustado, percebe-se que o § 2º, do art. 1º detalha o que são os créditos de natureza alimentícia, amoldando-se perfeitamente à ideia de regulamento executivo que detalha aquilo que é necessário para que a lei seja executada. Quanto aos artigos 2º e 3º, há clareza no sentido de que tais artigos se destinam a orientar a atuação da Administração Pública, para o fiel cumprimento do dispositivo legal.

Portanto, a conclusão a que se chega, quanto ao Decreto nº 430, de 1992, é que tal ato normativo não exorbitou dos limites do poder regulamentar, sendo um verdadeiro regulamento executivo que dá fiel cumprimento ao artigo 4º da Lei nº 8.197, de 1991.

### ***Decreto Legislativo 207/2002<sup>81</sup>***

O Decreto Legislativo nº 207, de 2002, sustou os efeitos da Nota Conjur-Minfra nº 24<sup>82</sup>, de 11 de fevereiro de 1992, aprovada pelo Presidente da República Fernando Collor, conforme despacho publicado no Diário Oficial da União de 24 de março de 1992.

A leitura da Nota nº 24/1992, complementada pelo Despacho nº 556/1992<sup>83</sup>, leva à conclusão de que se tratou de um entendimento jurídico no sentido de que, após encerrados

81 BRASIL, Decreto Legislativo no 207, de 2002, disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/565746/publicacao/15712657>>, acesso em: 10 out. 2019.

82 O inteiro teor da Nota Conjur-Minfra nº 24 foi obtido através do site da Câmara dos Deputados por meio de acesso ao Diário da Câmara dos Deputados de 1º de junho de 1999: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01JUN1999.pdf#page=76>>

83 O Despacho nº 556/1992, que aprovou a Nota Conjur-Minfra nº 24, também foi acessado por meio do site da Câmara dos Deputados: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01JUN1999.pdf#page=76>> 84 BRASIL, Lei no 7.194, de 11 de junho de 1984, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7194.htm)>, acesso em: 10 out. 2019.

os trabalhos de garimpagem conferidos pela Lei nº 7.194/84, de 11 de junho de 1984, o direito de exploração da lavra retornaria à Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), vejamos a conclusão da referida Nota:

Assim, a Lei nº 7.194, de 11.06.84, não pode ofender, sob pena de inconstitucionalidade, direito legitimamente adquirido, que não pode ser subtraído ao titular a não ser por sentença judicial transitada em julgado, que decreta sua nulidade após o devido processo legal. Antes disso, nem mesmo a lei pode desrespeitar o direito adquirido e afrontar o ato jurídico perfeito, sob pena de grave ofensa à Constituição Federal.<sup>84</sup>

O Despacho nº 556/1992 complementa a supracitada Nota:

3. encerrados assim os trabalhos de garimpagem, permanecem íntegros os direitos originalmente concedidos à CVRD [Companhia Vale do Rio Doce], posto que a concessão de lavra a esta conferida revestiu-se dos requisitos legais exigidos para sua outorga;

(...)

5. finalmente, não há empecilho legal a impedir o restabelecimento dos direitos que foram outorgados à referida titular.<sup>85</sup>

Ou seja, realmente tratava-se de entendimento no sentido de que os direitos de exploração da lavra retornariam à Companhia Vale do Rio Doce assim que encerrados os trabalhos de garimpagem.

Nessa situação em específico salta aos olhos o fato de que se sustou uma manifestação jurídica, ainda que aprovada pelo Presidente da República, o que gera dúvidas quanto a se tratar de um ato normativo ou não.

Porém, cabe destacar que o Decreto nº 92.889<sup>86</sup>, de 7 de julho de 1986, dispunha que o parecer “aprovado e publicado, juntamente com o despacho presidencial, adquire caráter normativo para a Administração federal, cujos órgãos e entes ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento”.

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4<sup>87</sup>, entendeu que o parecer aprovado pelo Presidente da República adquire caráter normativo, podendo “sofrer impugnação, mediante ação direta de inconstitucionalidade, por se tratar de ato normativo federal”.

<sup>84</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Nota Conjur-Minfra no 24, de 11 de fevereiro de 1992. Brasília: Ministério da Infraestrutura, 11 de fevereiro de 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01JUN1999.pdf#page=76>>.

<sup>85</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Despacho Conjur-Minfra no 556, de 12 de fevereiro de 1992. Brasília: Ministério da Infraestrutura, 12 de fevereiro de 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01JUN1999.pdf#page=78>>.

<sup>86</sup> BRASIL, Decreto no 92.889, de 7 de julho de 1986, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D92889.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D92889.htm)>, acesso em: 11 out. 2019.

<sup>87</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 4, Relator Ministro Sydney Sanches. Julgado em 7 de março de 1991. Publicado no DJ de 25 de junho de 1993.

Sendo assim, para fins deste artigo científico, adotar-se-á o entendimento de que a Nota Conjur-Minfra nº 24, de 11 de fevereiro de 1992, trata-se de um ato normativo.

Antes de verificar se tal ato normativo exorbitou ou não do poder regulamentar, opta-se por enquadrar o ato normativo em alguma das espécies de regulamento expostas no capítulo 2 deste artigo científico, para verificar se tal ato normativo se deu no exercício do poder regulamentar.

Tendo em vista que a Nota Conjur-Minfra nº 24, de 11 de fevereiro de 1992, conferiu um entendimento no sentido de que, após encerrados os trabalhos de garimpagem conferidos pela Lei nº 7.194, de 11 de junho de 1984, o direito de exploração da lavra retornaria à Companhia Vale do Rio Doce, pode-se enquadrar tal ato normativo na espécie regulamento executivo. Isso porque, tal entendimento jurídico, que vincula a Administração Federal, diz respeito à execução da Lei nº 7.194, de 1984, estabelecendo que todo o Poder Executivo deveria dar cumprimento ao entendimento de que o direito de exploração retornaria à CVRD.

Diante disso, enquadra-se o ato normativo consubstanciado em um regulamento executivo.

Sobre o fato de exorbitar ou não o poder regulamentar, isso depende de concordar ou não com o teor do entendimento da Nota nº 24/1992, complementada pelo Despacho nº 556/1992. Se houver discordância quanto à interpretação, pode-se entender que se estaria a negar vigência à Lei nº 7.194, de 1984, extrapolando-se o poder regulamentar, portanto.

Para este artigo científico, entende-se que não houve extrapolação do poder regulamentar, filiando-se ao entendimento da Nota nº 24/1992, complementada pelo Despacho nº 556/1992, notadamente em razão dos fundamentos transcritos no começo deste tópico.

### ***Decreto Legislativo 273/2014<sup>88</sup>***

O Decreto Legislativo nº 273, de 2014, teve como objetivo sustar a resolução RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA<sup>89</sup>, que

88 BRASIL, Decreto Legislativo no 273, de 2014, disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2014/decretolegislativo-273-4-setembro-2014-779343publicacaooriginal-144957-pl.html>>, acesso em: 10 out. 2019.

89 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, Resolução da Diretoria Colegiada - RDC no 52, de 6 de outubro de 2011, disponível em: <<http://>

dispôs 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.

Resta claro que a resolução RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da ANVISA, era um ato normativo, tendo em vista que estabelecia regras sobre uso, prescrição e dispensação de substâncias.

Por outro lado, não parece que o Poder Executivo exorbitou do poder regulamentar, tendo em vista que a ANVISA tem a finalidade institucional de “promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária”<sup>90</sup>. Além disso, compete à ANVISA “normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde”<sup>91</sup> e “proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde”<sup>92</sup>.

Inclusive o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar a respeito da função normativa da ANVISA, no julgamento da ADI nº 4.874, sendo interessante transcrever o seguinte trecho da ementa:

3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial.<sup>93</sup>

Sendo assim, restou sedimentado que a ANVISA efetivamente detém competência para editar atos normativos no exercício da regulação setorial sanitária, que é o caso da Resolução nº RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, sustada pelo Decreto Legislativo nº 273, de 2014, sendo isso mais uma evidência de que a referida resolução não exorbitou dos limites do poder regulamentar.

[portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_assetEntryId=3234904 &\\_101\\_type=document](http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=3234904 &_101_type=document), acesso em: 10 out. 2019.

90 BRASIL, Lei no 9.782, de 26 de janeiro de 1999, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9782.htm)>, acesso em: 10 out. 2019. Artigo 6º.

91 Ibid. Artigo 7º, caput, c/c art. 2º, inciso III.

92 Ibid. Artigo 7º, inciso XV.

93 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL., ADI 4874.

Por fim, conforme classificação delineada em capítulo anterior, pode-se dizer que a RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da ANVISA, trata-se de regulamento autorizado<sup>94</sup>.

### **Decreto Legislativo 293/2015<sup>95</sup>**

O Decreto Legislativo nº 293, de 2015, teve como objetivo sustar os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente<sup>96</sup>.

A referida portaria tinha como objetivo suspender os períodos de defeso<sup>97</sup> de diversos atos normativos:

Art.1º Suspender, por até 120 dias, os períodos de defeso dos seguintes atos normativos: (...)

Parágrafo único. O prazo de que trata o caput poderá ser prorrogado por até 120 dias.

Art. 2º Durante o período de suspensão estabelecido no art.1º, será realizado o recadastramento dos pescadores artesanais pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como será feita a revisão dos períodos de defeso por meio dos Comitês Permanentes de Gestão e Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros.

Sendo assim, em razão do caráter de abstração e do estabelecimento de regras relativas ao período de defeso, a Portaria nº 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente trata-se de um ato normativo.

Verificando-se o preâmbulo da Portaria nº 192, de 2015, é possível verificar que esta teve como fundamento de validade a seguinte legislação: (i) o artigo 27, § 6º, inciso I, da Lei nº 10.683, de 2003; (ii) a Lei nº 11.959, de 2009; e (iii) o Decreto nº 6.981, de 2009.

O artigo 27, § 6º, inciso I, da Lei nº 10.683, de 2003, dispõe que cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente “fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros”<sup>98</sup>.

94 DUARTE JÚNIOR, A natureza jurídica dos atos normativos elaborados pelas agências reguladoras. p. 204.

95 BRASIL, Decreto Legislativo no 293, de 2015, disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2015/decretolegislativo-293-10-dezembro-2015-782084publicacaooriginal-148926-pl.html>>, acesso em: 10 out. 2019.

96 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, Portaria Interministerial no 192, de 5 de outubro de 2015, disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33261563/do1-2015-10-09portaria-interministerial-n-192-de-5-de-outubro-de-2015-33261552](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33261563/do1-2015-10-09portaria-interministerial-n-192-de-5-de-outubro-de-2015-33261552)>, acesso em: 10 out. 2019.

97 O período de defeso é “a paralisação temporária da pesca para a preservação das espécies, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes” (<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/aquicultura-e-pesca/periodo-defeso>). Durante o período de defeso é garantido pela Lei nº 10.779, de 2003, o pagamento de seguro-defeso ao pescador profissional artesanal.

98 § 6º Cabe aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros: I - fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento.

No que diz respeito ao período de defeso, a Lei nº 11.959, de 2009, dispõe que compete ao poder público calcular, autorizar ou estabelecer, em cada caso, os períodos de defeso<sup>99</sup>.

Por fim, o Decreto nº 6.981, de 2009, dispõe que as “normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento” (expressão utilizada na Lei nº 10.683, de 2003) deverão dispor sobre os períodos de defeso<sup>100</sup>.

Ocorre que a Lei nº 10.779<sup>101</sup>, de 2003, é clara ao dispor, em seu artigo 1º, § 2º<sup>102</sup>, que o período de defeso de atividade pesqueira é o fixado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Sendo assim, é possível entender que o Decreto nº 6.981, de 2009, não poderia estabelecer que compete aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente dispor sobre o período de defeso e da mesma forma não poderia a Portaria nº 192, de 5 de outubro de 2015, dispor sobre os períodos de defeso.

Ou seja, é possível concluir que o Ministério exorbitou de seu poder regulamentar ao dispor sobre matéria de competência do IBAMA.

Quanto à espécie de regulamento, pode-se entender, em tese, que a Portaria nº 192, de 2015, tratar-se-ia de regulamento autorizado se não tivesse sido editada com vício de competência, por ter exercido competência que é atribuída ao IBAMA.

### ***Decreto Legislativo 177/2017***<sup>103</sup>

O Decreto Legislativo nº 177, de 2017, teve como objetivo sustar o art. 1º e o parágrafo único do art. 2º da Portaria nº 1.253<sup>104</sup> de 12 de novembro de 2013 do Ministério da Saúde:

---

99 Art. 3o Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso:

(...)

IV – os períodos de defeso;

100 Art. 4o As normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento, em conformidade com as peculiaridades de cada unidade de gestão, deverão dispor sobre:

(...)

IV - os períodos de defeso;

101 BRASIL, Lei no 10.779, de 25 de novembro de 2003, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.779.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.779.htm)>, acesso em: 10 out. 2019.

102 § 2o O período de defeso de atividade pesqueira é o fixado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em relação à espécie marinha, fluvial ou lacustre a cuja captura o pescador se dedique.

103 BRASIL, Decreto Legislativo no 177, de 2017, disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-177-6-dezembro-2017-785888publicacaooriginal-154437-pl.html>>, acesso em: 10 out. 2019.

104 MINISTÉRIO DA SAÚDE, Portaria no 1.253, de 12 de novembro de 2013, disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2013/prt1253\\_12\\_11\\_2013.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2013/prt1253_12_11_2013.html)>, acesso em: 10 out. 2019.

Art. 1º Ficam alterados na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde os seguintes atributos dos procedimentos:

(...)

Art. 2º Fica incluída na Tabela de Procedimentos do SUS a REGRA CONDICIONADA (código 005) que condiciona excepcionalmente o tipo de financiamento do procedimento 02.04.03.018-8 mamografia bilateral para rastreamento, pelo Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC). Parágrafo único. Esta regra será aplicada quando o procedimento de que trata o caput deste artigo for realizado em pessoa com a idade recomendada pelo Ministério da Saúde compreendida entre 50 a 69 anos.

Em razão de o ato estabelecer regras de procedimentos relativas ao Sistema Único de Saúde, fica caracterizado o ato normativo.

Ocorre que a Lei nº 8.080, de 1990<sup>105</sup>, é clara ao dispor, em seu artigo 19-Q, que compete ao Ministério da Saúde “a incorporação, a exclusão ou a alteração pelo SUS de novos medicamentos, produtos e procedimentos”:

Art. 19-Q. A incorporação, a exclusão ou a alteração pelo SUS de novos medicamentos, produtos e procedimentos, bem como a constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica, são atribuições do Ministério da Saúde, assessorado pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS.

Sendo assim, entende-se que o Poder Executivo não exorbitou do poder regulamentar, tendo em vista o disposto no artigo 19-Q, da Lei nº 8.080, de 1990, transcrito acima.

Quanto à classificação do regulamento editado, entende-se que a Portaria nº 1.253, de 12 de novembro de 2013, do Ministério da Saúde, trata-se de regulamento autorizado.

### **Decreto Legislativo 170/2018<sup>106</sup>**

Por fim, chega-se ao Decreto Legislativo nº 170, de 2018, o mais recente editado desde 1988, que teve como objetivo sustar a Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78<sup>107</sup>, de 29 de dezembro de 2017.

A Portaria Interministerial supracitada estabeleceu normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento pesqueiro em águas continentais na região hidrográfica do

<sup>105</sup> BRASIL, Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>, acesso em: 10 out. 2019.

<sup>106</sup> BRASIL, Decreto Legislativo no 170, de 2018, disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-170-6-dezembro-2018-787418publicacaooriginal-156891-pl.html>>, acesso em: 10 out. 2019.

<sup>107</sup> MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, Portaria Interministerial no 78, de 29 de dezembro de 2017, disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1538992/do1-2018-01-02-portariainterministerial-n-78-de-29-de-dezembro-de-2017-1538988](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1538992/do1-2018-01-02-portariainterministerial-n-78-de-29-de-dezembro-de-2017-1538988)>, acesso em: 10 out. 2019.

Atlântico Nordeste. Oriental. É, portanto, um ato normativo.

Verificando-se o preâmbulo da Portaria nº 78, de 2017, é possível verificar que esta toma como fundamento de validade a seguinte legislação: (i) a Lei nº 11.959, de 2009; (ii) o Decreto nº 6.981, de 2009; (iii) e o artigo 43, § 2º, inciso I, da Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017.

No que importa, a Lei nº 11.959, de 2009, dispõe, dentre outras coisas, que compete ao poder público regulamentar a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira<sup>108</sup>.

O Decreto nº 6.981, de 2009, dispõe sobre a competência conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente para, sob a coordenação do primeiro, fixar “as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros”<sup>109</sup>.

Já o artigo 43, § 2º, inciso I, da Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017, dispunha que competia ao então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e ao Ministério do Meio Ambiente, sob a coordenação do primeiro, “fixar as normas, os critérios, os padrões e as medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros”<sup>110</sup>.

Ocorre que a competência prevista na referida Medida Provisória não permaneceu no âmbito do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, tendo sido transferida à então Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca na Lei 13.502, de 2017, publicada em 03 de novembro de 2017, data em que entrou em vigor<sup>111</sup>.

*108 Art. 3o Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso: I – os regimes de acesso;*

*II – a captura total permissível;*

*III – o esforço de pesca sustentável;*

*IV – os períodos de defeso;*

*V – as temporadas de pesca;*

*VI – os tamanhos de captura;*

*VII – as áreas interditadas ou de reservas;*

*VIII – as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo;*

*IX – a capacidade de suporte dos ambientes;*

*X – as necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade;*

*XI – a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.*

*109 Art. 1o Este Decreto regulamenta a competência conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente para, sob a coordenação do primeiro, com base nos melhores dados científicos e existentes, fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros.*

*110 § 2º Cabe ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e ao Ministério do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros: I - fixar as normas, os critérios, os padrões e as medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento; e*

*111 § 2º Cabe à Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca e ao Ministério do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros:*

*I - fixar as normas, os critérios, os padrões e as medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos existentes, na forma de regulamento; e*

Sendo assim, a Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78, de 29 de dezembro de 2017, tomou como fundamento de validade um dispositivo que já não estava mais em vigor. Ou seja, à época da edição da referida portaria, o MDIC não era competente para editá-la.

Logo, em razão de ausência de competência para edição do ato normativo, pode-se concluir que a Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78, de 29 de dezembro de 2017, exorbitou do Poder Regulamentar.

Quanto à classificação do regulamento editado, entende-se que a Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78, de 2017, tratar-se-ia de regulamento autorizado se não houvesse sido editado por autoridade incompetente.

### **Resultado da análise qualitativa**

Tendo em vista a análise qualitativa acima, que analisou três aspectos de cada um dos decretos legislativos editados, elaborou-se a seguinte tabela:

**Tabela 2 – Análise dos Decretos Legislativos editados pelo Congresso Nacional no exercício da competência prevista no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.**

<b>Decretos Legislativos</b>	<b>Ato sustado</b>	<b>É um ato normativo?</b>	<b>Exorbitou do poder regulamentar?</b>
DL 3/89	Artigo 1º e incisos do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989	Não	Análise prejudicada <sup>112</sup>
DL 3/1992	Decreto nº 430, de 20 de janeiro de 1992	Sim	Não
DL 207/2002	Nota Conjur-Minfra nº 24, de 11 de fevereiro de 1992	Sim	Não
DL 273/2014	Resolução RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	Sim	Não
DL 293/2015	Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente	Sim	Sim
DL 177/2017	Art. 1º e o parágrafo único do art. 2º da Portaria nº 1.253 de 12 de novembro de 2013 do Ministério da Saúde	Sim	Não
DL 170/2018	Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78, de 29 de dezembro de 2017	Sim	Sim

**Fonte: Elaboração do autor**

A partir dos dados acima compilados, os 7 decretos legislativos editados tiveram como objeto: sustação de decreto do Presidente da República (2); manifestação jurídica aprovada pelo Presidente da República (1); resolução de agência reguladora (1); e portarias ministeriais (3).

<sup>112</sup> Tendo em vista que Decreto Legislativo nº 3, de 1989, sustou o Decreto nº 97.455, de 1989, que sequer é um ato normativo, fica prejudicada a análise quanto ao fato de o ato sustado exorbitar ou não do poder regulamentar.

Além disso, dos 7 decretos legislativos editados, apenas um teve como objeto sustar um ato que não era normativo, por ter efeitos concretos, ficando prejudicada a análise quanto a exorbitar ou não do poder regulamentar.

Causa surpresa o fato de que apenas dois atos efetivamente exorbitaram do poder regulamentar, em razão de terem sido editados por órgão que não tinha competência para editar o ato normativo sustado. Sendo essa uma conclusão que verifica a correção da hipótese levantada na elaboração desta pesquisa empírica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, conforme toda a análise feita a respeito do exercício da competência congressual, desde 1988, ano da promulgação da Constituição Federal vigente, é possível apresentar uma conclusão quanto ao problema, de modo a verificar a hipótese motivadora desta investigação científica.

O problema resumia-se na seguinte pergunta: o Congresso Nacional tem sustado atos normativos do Poder Executivo que efetivamente exorbitaram do Poder Regulamentar?

A resposta preliminar ao problema era que o Congresso Nacional extrapola a sua competência, sustentando atos que não exorbitaram do poder regulamentar.

Para verificar a hipótese, foi realizada uma análise qualitativa de todos os 7 (sete) decretos legislativos editados com fundamento na primeira parte do inciso V, do artigo 49, da Constituição Federal, isto é, para sustar atos normativos do poder executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Na análise qualitativa, verificou-se que um dos decretos legislativos, o Decreto Legislativo 3/1989, sustou um ato que sequer era normativo, por ter efeitos concretos, o que tornou prejudicada a análise quanto ao ato normativo exorbitar ou não do poder regulamentar. Além disso, em relação aos outros seis decretos legislativos, apenas dois de fato sustaram atos normativos que exorbitaram do poder regulamentar, que foi o Decreto Legislativo 293/2015, que sustou os efeitos de uma Portaria Interministerial que dispôs sobre matéria de competência do IBAMA e o Decreto Legislativo 170/2018, que sustou os efeitos de uma Portaria Interministerial que havia sido editada por Ministério que não era competente.

Sendo assim, o Congresso Nacional apenas duas vezes sustou atos normativos que efetivamente exorbitaram do poder regulamentar, de um total de sete decretos legislativos editados com o fundamento na competência da primeira parte do inciso V, do artigo 49, da Constituição Federal.

Ou seja, a competência congressual tem sido pouco exercida e nas poucas vezes em que foi exercida acaba por sustar atos normativos que não exorbitaram do poder

regulamentar, extrapolando, portanto, os limites da própria competência congressual, o que não deixa de ser uma ironia tendo em vista que tal competência serve justamente para sustar atos do Poder Executivo que extrapolem o poder regulamentar.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução da Diretoria Colegiada - RDC no 52, de 6 de outubro de 2011. Disponível em: <[http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_assetEntryId=3234904&\\_101\\_type=document](http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=3234904&_101_type=document)>. Acesso em: 10 out. 2019.

ARANHA, Márcio Iório. Poder normativo do Executivo e Teoria da Regulação. *Notícia do Direito Brasileiro*, v. 9, p. 135–154, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo no 170, de 2018. Disponível <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-170-6-em-dezembro-2018-787418-publicacaooriginal-156891-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo no 177, de 2017. Disponível <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-177-6-dezembro-2017-785888-publicacaooriginal-154437-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo no 207, de 2002. Disponível <<http://legis.senado.leg.br/norma/565746/publicacao/15712657>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo no 273, de 2014. Disponível <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2014/decretolegislativo-273-4-setembro-2014-779343-publicacaooriginal-144957-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo no 293, de 2015. Disponível <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2015/decretolegislativo-293-10-em-dezembro-2015-782084-publicacaooriginal-148926-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo no 3, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1989/decretolegislativo-3-5-abril-1989352857-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 out. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo no 3, de 1992. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-3-26-marco1992-358216-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto no 430, de 20 de janeiro de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0430.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0430.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Decreto no 92.889, de 7 de julho de 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D92889.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D92889.htm)>. Acesso em: 11 out. 2019.

BRASIL. Decreto no 97.455, de 15 de janeiro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D97455.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97455.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Lei no 10.779, de 25 de novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.779.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.779.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Lei no 7.194, de 11 de junho de 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7194.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Lei no 8.197, de 27 de junho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8197.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Lei no 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9782.htm)>. Acesso em: 10 out. 2019.

DUARTE JÚNIOR, Ricardo. A natureza jurídica dos atos normativos elaborados pelas agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 61, p. 181–207, 2015.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Artigo 49, V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; *et al* (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Poder regulamentar: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FRANCISCO, José Carlos. Artigo 84, IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; *et al* (Orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

HOLTJE, Leo von. Artigos 48 ao 50. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Orgs.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria Interministerial no 192, de 5 de outubro de 2015. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33261563/do1-2015-10-09-portariainterministerial-n-192-de-5-de-outubro-de-2015-33261552](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33261563/do1-2015-10-09-portariainterministerial-n-192-de-5-de-outubro-de-2015-33261552)>. Acesso em: 10 out. 2019

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria Interministerial no 78, de 29 de dezembro de 2017. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1538992/do1-2018-01-02-portariainterministerial-n-78-de-29-de-dezembro-de-2017-1538988](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1538992/do1-2018-01-02-portariainterministerial-n-78-de-29-de-dezembro-de-2017-1538988)>. Acesso em: 10 out. 2019.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Despacho Conjur-Minfra no 556, de 12 de fevereiro de 1992. Brasília: Ministério da Infraestrutura, 12 de fevereiro de 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01JUN1999.pdf#page=78>>.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Nota Conjur-Minfra no 24, de 11 de fevereiro de 1992. Brasília: Ministério da Infraestrutura, 11 de fevereiro de 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01JUN1999.pdf#page=76>>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Manual de Elaboração de Atos Normativos no Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracaolegislativa/manual\\_elaboracao\\_atos\\_normativos\\_mj-sp-portaria-gm-n-776-de-5-desetem.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracaolegislativa/manual_elaboracao_atos_normativos_mj-sp-portaria-gm-n-776-de-5-desetem.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria no 1.253, de 12 de novembro de 2013. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2013/prt1253\\_12\\_11\\_2013.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2013/prt1253_12_11_2013.html)>. Acesso em: 10 out. 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. O espírito das leis. Trad. Cristina Murachco. 2a Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SOUSA, Leomar Barros Amorim de. A Produção normativa do Poder Executivo: medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos. 1a Edição. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Fábio de. Artigo 2o. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; *et al* (Orgs.). Comentários à Constituição do Brasil. 2a Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4874. Relatora Ministra Rosa Weber. Julgado em 1o de fevereiro de 2018. Publicado no DJE de 1o de fevereiro de 2019. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749049101>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AC 1.033 AgR-QO. Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 25 de maio de 2006. Publicado no DJ de 16 de junho de 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ACO-QO 1.048. Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 30 de agosto de 2007. Publicado no DJ de 31 de outubro de 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4. Relator Ministro Sydney Sanches. Julgado em 7 de março de 1991. Publicado no DJ de 25 de junho de 1993.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RMS 28546/DF. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Julgado em 22 de maio de 2013. Publicado no DJE de 08 de junho de 2013. Declaração de Direitos da Virgínia. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1776.htm>>. Acesso em: 9 out. 2019.

Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

# ANEXO A

## Planilha elaborada pela Câmara dos Deputados com todos os Decretos Legislativos editados no exercício da competência do inciso V, do artigo 49, da Constituição Federal.

Proposição	Ementa	Autor	Tipo	Situação na CD
PDC 37/1989	Susta os efeitos do artigo primeiro 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.	Senado Federal - Mauricio Correa	Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo	Transformada no(a) Decreto Legislativo 3/1989
PDC 53/1992	Susta o decreto 430, de 20 de janeiro de 1992, que 'regulamenta o artigo quarto da lei 8197, de 27 de junho de 1991, e da outras providências'. Explicação: sustando a norma que dispõe que os pagamentos devidos pela fazenda publica federal, estadual ou municipal e pelas autarquias e fundações publicas far-se-ão, exclusivamente, na ordem cronológica da apresentação dos precatórios judiciários e a conta do respectivo credito, incluindo os 147 (cento e quarenta e sete por cento) devidos aos aposentados da previdência social). (Convocação extraordinária - janeiro de 1992).	Miro Teixeira	Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo	Transformada no(a) Decreto Legislativo 3/1992
PDC 44/1994	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 evadido de irregularidade, contrariando os ditames das leis 6019, de 1974, e 7102, de 1983, bem como do decreto-lei 2300, de 1986.	Comissão de assuntos econômicos	Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo	Transformada no(a) Decreto Legislativo 106/1995
PDC 84/1999	Susta os efeitos da Nota Conjuntiva 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 InfraEstrutura.	Senado Federal - comissão especial	Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo	Transformada no(a) Decreto Legislativo 207/2002
PDC 1123/2013	Susta a Resolução - RDC nº 52/2011, 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 e dá outras providências". NOVA EMENTA: Sustar 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.	Beto Albuquerque	Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo	Transformada no(a) Decreto Legislativo 273/2014
PDC 1361/2013	Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014.	Senado Federal - Eduardo Lopes	Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo	Transformada no(a) Decreto Legislativo 424/2013
PDC 1442/2014	Susta a aplicação do art. 2º da Portaria do Ministério da Saúde nº 1.253, de 12 de novembro de 2013, que "Altera atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde". NOVA EMENTA: Sustar o art. 1º e o parágrafo único do art. 2º da Portaria nº 1.253 de 12 de novembro de 2013 do Ministério da Saúde, que altera atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde.	Carmen Zanotto		Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo
PDC 238/2015	Sustar os efeitos da Portaria Interministerial n. 192, de 5 de Outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente.	Silas Câmara		Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo

PDC 920/2018	Susta a Portaria Interministerial Mdic - MMA nº 78, de 29 de dezembro de 2017, que estabelece normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento pesqueiro em águas continentais na região hidrográfica do Atlântico Nordeste Oriental.	Senado Federal Cássio Cunha Lima	-	Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normati- vos do Poder Executivo
-----------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------	---	------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

## Sobre o Autor

## Arthur Beserra de Miranda

Delegado de Polícia Federal. Pós-Graduando em Direitos Humanos e Direito Internacional Público (PUC-MG), Pós-Graduado em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Arnaldo (MG). Graduado em Direito no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), ex-assessor na Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

# Índice Remissivo

## A

ações 16, 36  
análise 2, 5, 7, 9, 14, 25, 28, 37, 38, 39  
atos 2, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 27, 32, 33, 38, 39, 40, 42, 43  
atributos 26, 35, 44  
autônomos 23, 24

## C

competência 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 32, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 44  
competências 8, 10, 13, 14, 15, 16, 20, 24  
congressual 7, 8, 9, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 39, 40, 42  
constitucionais 10, 24  
constitucional 10, 15, 19, 21, 23, 24, 26, 32  
constitucionalidade 15, 16  
Constituição 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 30, 37, 39, 41, 42, 43, 44

## E

executivo 2, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 29, 31, 39, 42  
executivos 21, 24  
exercício 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 28, 31, 32, 37, 39, 44

## I

importação 32  
impugnação 23, 30  
inconstitucional 17  
inconstitucionalidade 15, 30  
independência 10, 18  
institucional 32

## J

judiciários 28, 29, 44  
jurídica 18, 19, 23, 30, 33, 37, 42  
jurídico 11, 22, 24, 29, 30, 31  
jurídicos 16, 24  
juristas 16

## L

legislação 16, 32, 33, 36  
legislativa 8, 10, 11, 14, 15, 17, 18, 19, 22

---

legislativo 11, 12, 17, 18, 19, 24, 26, 28  
legislativos 7, 9, 25, 26, 37, 38, 39  
lei 5, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 41, 44  
leis 11, 12, 14, 15, 16, 19, 21, 22, 27, 35, 42, 43, 44

## **M**

método 7, 9

## **N**

normas 18, 23, 26, 29, 33, 34, 35, 36, 45  
normativa 12, 18, 22, 24, 32, 43  
normativo 7, 9, 15, 17, 18, 19, 21, 25, 27, 28, 29, 30,  
31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 41  
normativos 2, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23,  
32, 33, 39, 42, 43

## **O**

orçamentários 28  
ordenamento 17, 22, 24, 26, 33, 34, 35, 36, 45

## **P**

poder 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19,  
20, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,  
38, 39, 40, 41, 42  
poderes 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 25,  
42  
político 11, 15, 16  
políticos 16  
preceito 19, 23  
presidencialistas 18  
produtos 32, 35  
públicas 27, 28

## **R**

recursos 16, 27, 28, 29, 33, 34, 36  
regulamentos 12, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 43  
responsabilidade 5

## **S**

sanitário 32  
serviços 32  
sistemas 18, 36  
sustentável 33, 36

## **V**

veto 17





**AYA EDITORA**  
**2023**