

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.07.2020

Nº 08

**O DECRETO LEGISLATIVO E O CONTROLE DA
ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO**

ALEXIS SALES DE PAULA E SOUZA
FERNANDO BOARATO MENEGUIN

**O DECRETO LEGISLATIVO E O
CONTROLE DA ATIVIDADE
NORMATIVA DO PODER
EXECUTIVO**

**THE LEGISLATIVE DECREE AND
THE CONTROL OF NORMATIVE
ACTIVITY OF THE EXECUTIVE
POWER**

**ALEXIS SALES DE PAULA E SOUZA¹
FERNANDO BOARATO MENEGUIN²**

¹ Mestre em Administração Pública pelo IDP (2017). Atualmente é Técnico Legislativo da Câmara dos Deputados. E-mail: souza.alexis@yahoo.com.br

² Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (2004). É Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Economia desde 2002.

IDP

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e
Anderson Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

debates em administração pública

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. REFERENCIAL TEÓRICO: O DECRETO LEGISLATIVO – NATUREZA JURÍDICA, PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL E INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO	9
3. METODOLOGIA.....	15
5. CONCLUSÃO.....	30
REFERÊNCIAS	32

Resumo: Este artigo possui o seguinte problema de pesquisa: verificar a efetividade do decreto legislativo, previsto no art. 49, V, da Constituição Federal, como instrumento de controle parlamentar da atividade normativa do Poder Executivo. Para tanto, foram examinados os 9 Decretos Legislativos promulgados desde 1988, e a tramitação de 521 projetos de decreto legislativo (PDC) protocolizados na Câmara dos Deputados, no período que compreende 1995-2017. O estudo mensura o quanto os Projetos de Decreto Legislativo da Câmara (PDC) foram efetivos em alterar a norma do Poder Executivo impugnada. No que tange às áreas temáticas dos PDC, observou-se que a área de orçamento, finanças públicas e economia foi a que teve mais atos normativos impugnados. A análise identificou que 67 PDC, 12% dos 521 projetos de decreto legislativo, foram efetivos em alterar 47 atos normativos do Poder Executivo, no prazo de até um ano da apresentação das proposições.

Palavras-chave: Decreto legislativo; Controle da atividade normativa; Poder Executivo; Efetividade.

Abstract: This article has the following research problem: to verify the effectiveness of the legislative decree, provided for in art. 49, V, of the Federal Constitution, as an instrument of parliamentary control of the normative activity of the Executive Branch. To this end, the 9 Legislative Decrees enacted since 1988 were examined, as well as the processing of 521 draft legislative decrees (PDC) filed at the Chamber of Deputies, in the period between 1995-2017. The study measures how effective the House's Legislative Decree Projects (PDC) were in altering the contested Executive Power standard. Regarding the thematic areas of the PDCs, it was observed that the area of budget, public finance and economics was the one that had the most contested normative acts. The analysis identified that 67 PDC, 12% of the 521 draft legislative decrees, were effective in changing 47 normative acts of the Executive Branch, within up to one year of the presentation of the proposals.

Keywords: Legislative decree; Control of normative activity; Executive branch; Effectiveness.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho avalia a efetividade do decreto legislativo como instrumento de controle da atividade normativa do Poder Executivo na Constituição Federal de 1988, a partir da atuação da Câmara dos Deputados. Constitucionalmente, o Poder Legislativo exerce a função legiferante, que é subdividida em três subfunções: a legislativa propriamente dita; a representativa, que decorre da escolha do constituinte pelo modelo de estado democrático de direito; e, a fiscalizadora dos atos do Poder Executivo.

Suplementarmente à função legiferante, o Poder Legislativo exerce a função administrativa, pois lhe compete privativamente administrar seus serviços e pessoal. Eventualmente, o Legislativo exerce a função jurisdicional quando, por exemplo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal participam do processo de julgamento do presidente e do vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade ou nos crimes comuns.

De igual forma, o Poder Executivo exerce a função administrativa e a função legiferante quando expede atos normativos. O Executivo desempenha a função jurisdicional quando atua, por exemplo, como juiz administrativo em órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e as agências reguladoras. O Poder Executivo investe-se na qualidade de legislador dando início ao processo legislativo, requerendo urgência e sancionando ou vetando projetos de lei.

Ainda na função legiferante, a Constituição permite ao Poder Executivo inovar na ordem jurídica por meio de lei delegada e de medida provisória, ambas com força de lei em sentido formal e material. Devido à característica do presidencialismo brasileiro, Figueiredo e Limongi (2001) afirmam que no Brasil o Poder Executivo é o principal legislador de *jure* e de fato, pós-Constituição de 1988.

Por força do art. 84 da Constituição, o chefe do Poder Executivo tem também o poder de expedir atos normativos de segundo grau, secundários, destinados a regulamentar e permitir a fiel execução da lei, dentro dos limites impostos pelo Poder Legislativo. Essa competência regulamentar permeia toda a Administração Pública, sendo essencial ao

desempenho da função administrativa do Estado, pois confere agilidade no atender às mudanças que ocorrem no mundo contemporâneo, as quais muitas vezes não podem sujeitar-se ao processo legislativo normal. Assim, é imprescindível que os órgãos do Poder Executivo disponham de poder normativo e fiscalizador nos respectivos setores que atuam.

Contudo, a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode invadir o campo reservado pela Constituição à lei e, por isto, não pode criar direito novo ou alterar direito já conferido por lei. Materializando o princípio fundamental de separação dos Poderes, e com o intuito de impor limites e controlar a competência normativa do Poder Executivo, a Constituição Federal prevê no art. 49, V, que é atribuição exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Tal competência é exercida, na forma do art. 59, IV, da Constituição, por meio de um instrumento legal denominado Decreto Legislativo. Trata-se do poder do Parlamento de exercer o controle político dos atos regulamentares do Executivo a fim de se evitar que a Constituição, o Estado e, em último caso, a sociedade sejam submetidos a uma suposta discricionariedade técnica que possibilite o retorno de experiências autoritárias de concentração de poder.

Esse poder, todavia, só pode ser manejado em face de ato normativo dotado dos atributos de abstração, generalidade e destinado a disciplinar relações jurídicas em abstrato. Para não violar o princípio constitucional da separação dos poderes, o art. 1º da Carta Magna não admite que o Congresso Nacional suste ato de efeitos concretos do Poder Executivo, pois possuem objeto determinado e destinatários certos e não veiculam normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato como, por exemplo, nomeação para cargos.

Este trabalho se insere nesta discussão e possui o seguinte objetivo de pesquisa: verificar a efetividade do decreto legislativo, previsto no art. 49, V, da Constituição, como instrumento de controle parlamentar da atividade normativa do Poder Executivo.

Para tanto, foram examinados os 9 Decretos Legislativos promulgados desde 1988, e a tramitação de 521 projetos de decreto legislativo (PDC) protocolizados na Câmara dos Deputados no período 1995-2017. O artigo identifica os 9 PDC promulgados e analisa os 521 apresentados, considerando: a autoria, identificando quais foram propostos por parlamentares da coalizão de governo e quais foram apresentados por opositores; a evolução do número de PDC apresentados nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer; os atos normativos mais atacados; os órgãos que mais tiveram atos impugnados; e, a respectiva área temática de governo a que se referem os atos atacados.

Ressalta-se que o presente trabalho utiliza um indicador de efetividade que visa apresentar o percentual de Projetos de Decreto Legislativo da Câmara (PDC) que alteraram a norma do Poder Executivo impugnada.

O artigo possui três seções. A primeira delas trata da natureza jurídica do instituto do decreto legislativo, sua função como elemento do processo legislativo constitucional e como instrumento de controle da atividade normativa do Poder Executivo e os efeitos da suspensão da norma do Poder Executivo pelo decreto legislativo. A segunda seção detalha a metodologia de pesquisa. A terceira e última seção traz a análise qualitativa dos dados, a descrição dos nove Decretos Legislativos promulgados e dos 521 projetos de decreto legislativo oriundos da Câmara dos Deputados examinados, além de mensurar a efetividade dos PDC. Por fim, apresenta-se a conclusão do trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: O DECRETO LEGISLATIVO – NATUREZA JURÍDICA, PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL E INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO

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

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

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

A ordem jurídica deriva da Constituição e os atos de nível inferior retiram da Carta Constitucional sua legitimidade. Ferreira Filho (1995, p. 198-199) afirma que da Carta Constitucional “derivam outros atos que podem ser ditos primários, porque são os que, em sua eficácia, aparecem como o primeiro nível dos atos derivados da Constituição”. Segundo o autor, caracterizam-se por serem atos fundados unicamente na Constituição.

Silva (2006) ensina que o decreto legislativo é prioritariamente destinado aos atos do Parlamento que tenham efeitos externos com o fito de regular matéria de competência do Congresso Nacional e de suas Casas. Na mesma linha, Moraes (1999) escreve que os decretos legislativos são atos normativos primários veiculadores da competência exclusiva do

Congresso Nacional, cabendo ao Parlamento discipliná-lo, pois o seu rito não é tratado pela Constituição.

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

Coerentes com essa posição, os regimentos internos das duas Casas do Congresso Nacional disciplinam o rito e as matérias a serem veiculadas pela via do decreto legislativo. Assim, na forma do art. 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e do art. 213 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o decreto legislativo é a espécie normativa que tem como conteúdo as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, especialmente as previstas no art. 49 da Constituição.

Ainda conforme os mencionados regimentos, o projeto de decreto legislativo pode ser apresentado por qualquer deputado, senador ou comissão de qualquer das Casas do Congresso Nacional, quando não seja de iniciativa privativa das respectivas Mesas Diretoras ou de outro colegiado específico.

Quanto ao rito, o RICD e o RISF estabelecem que a proposta de projeto de decreto legislativo tramita igual a qualquer projeto de lei ordinária, devendo ser examinado e aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal por maioria simples³. Observe-se, porém, que o decreto legislativo não está sujeito à sanção do presidente da República, pois é expressão da competência exclusiva do Congresso Nacional. Aprovado nas duas Casas, ele entra em vigor tão logo promulgado pelo presidente do Congresso Nacional.

Observe-se, contudo, que, no decreto legislativo que susta regulamento do Poder Executivo, o Parlamento atua como legislador negativo, semelhante ao que ocorre com o

³ Maioria simples: É o quórum de aprovação para as matérias em geral. Presente a maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa as deliberações são tomadas por maioria de votos. (art. 246, RICD).

Supremo Tribunal Federal (STF) na declaração de inconstitucionalidade, protegendo e defendendo sua competência constitucional. Logo, o decreto legislativo aprovado com amparo no inciso V do art. 49 da Constituição inova no sistema jurídico não para criar direito, mas antes para afastar normas extraídas de atos do Poder Executivo.

A Constituição estabelece que é atribuição exclusiva do Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa, em face da atribuição normativa dos outros Poderes. Essa atribuição permite ao Parlamento sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa⁴.

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

A competência conferida ao Congresso Nacional só deve ser utilizada em atos de natureza normativa. Isso porque não se admite a sustação de ato administrativo concreto e sem conteúdo normativo, sob pena de inconstitucionalidade por quebra do princípio da separação dos Poderes. Os atos estatais de efeitos concretos não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional.

Ao analisar os regulamentos e as exigências da legalidade, Roman (2007) assevera que é preciso distinguir os conceitos e o regime jurídico do ato administrativo e do regulamento. Segundo ele, a distinção mais óbvia é que o ato administrativo é mera aplicação do ordenamento e o regulamento forma uma parte secundária do ordenamento jurídico. “O ato administrativo é concreto, pessoal e individualizado; o regulamento é geral, impessoal e abstrato” (ROMAN, 2007 p. 98).

⁴ “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” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

O autor acrescenta que não se deve confundir ato administrativo e função administrativa, ou competência para editar regulamentos, visto que o regulamento é norma de direito objetivo e o ato administrativo não, “o regulamento, portanto, integra o ordenamento jurídico objetivo, enquanto o ato administrativo não. O regulamento é abstrato e tem eficácia *erga omnes*, já o ato administrativo, não” (ROMAN, 2007 p. 98).

O controle de constitucionalidade no sistema brasileiro comporta duas dimensões, uma preventiva e outra repressiva. A preventiva, também designada de controle político ou controle a priori, é realizada pelo Congresso Nacional, pelo chefe do Poder Executivo e, eventualmente, pelo STF. Esse controle destina-se a impedir o ingresso no sistema jurídico de normas consideradas inconstitucionais.

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

O chefe do Executivo realiza o controle prévio de constitucionalidade quando exercita o poder de veto àquele projeto de lei que considere inconstitucional, com base na competência prevista no inciso V do art. 84 c/c § 1º do art. 66, ambos da Constituição. A outra dimensão do controle de constitucionalidade é a chamada repressiva, ou a posteriori, realizado principalmente pelo STF e eventualmente pelo Parlamento. Destina-se a atacar atos normativos em vigor considerados inconstitucionais. Nesse caso, a norma produz efeitos jurídicos e o controle realizado pelo Poder Judiciário – na forma concentrada ou na forma difusa – e pelo Poder Legislativo visa reprimir e retirar os efeitos jurídicos da norma inconstitucional.

O artigo parte do pressuposto de que o regulamento que exorbita do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa é, em última análise, inconstitucional, muito embora correntes doutrinárias entendam que o caso é de ilegalidade.

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

A principal diferença entre o controle concentrado de inconstitucionalidade do STF e o do Parlamento, é que este não pode ser exercitado em face de ato normativo primário (emendas à Constituição; leis complementares, ordinárias ou delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções das Casas do Congresso Nacional).

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

Sustar um ato normativo do Poder Executivo é exercitar o controle de constitucionalidade político repressivo. Implica atacar a validade do ato normativo porque este ultrapassou a sua competência constitucional. Consequentemente, ao aprovar o decreto legislativo previsto no inciso V do art. 49 da Constituição, o Congresso Nacional pode retirar a eficácia da norma desde a sua edição com efeitos *ex tunc*.

Se o Congresso Nacional desejar sustar os efeitos do ato normativo a partir da aprovação do decreto legislativo, deve prever formalmente, por intermédio de dispositivo específico, a modulação dos efeitos temporais da sustação. Nessa última hipótese,

permanecem válidos todos os atos e as relações jurídicas adotadas até a sustação do ato normativo.

3. METODOLOGIA

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

No que se refere aos 521 PDC examinados, não é possível estabelecer uma relação causal direta e imediata, pois o projeto de decreto legislativo não tem força obrigatória. Nessa hipótese, a relação de causalidade é mediata e indireta pois, como dito, PDC não é dotado de força obrigatória. Consequentemente, é a força político-administrativa que a proposta consegue angariar que promove a alteração da norma atacada pelo PDC. Por isso, o estudo trabalha com os pressupostos de correlação entre a apresentação do PDC e a alteração da norma impugnada e de precedência temporal do PDC em relação à eventual mudança do ato normativo.

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

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

A pesquisa utiliza um indicador para mensurar a efetividade dos PDC apresentados por deputados federais. Não há unanimidade na doutrina sobre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Parte associa a eficiência ao binômio custo/benefício, medindo a relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e a quantidade de recursos consumidos. Já outra parte entende que efetividade é o grau de alcance das metas programadas, a capacidade de cumprir os objetivos.

O artigo não entra nessa discussão teórica, partindo do pressuposto de que *a efetividade é a capacidade de alcançar os resultados pretendidos*. Por isso, avalia-se a efetividade do PDC em alterar o ato normativo impugnado e não a sua eficiência.

Para os projetos de decreto legislativo, o indicador de efetividade é calculado de forma simples, utilizando o número de PDC considerados “efetivos”, em relação ao total de proposições examinadas, apresentadas nos governos FHC I (1995-1998), FHC II (1999-2002), Lula I (2003-2006), Lula II (2007-2010), Dilma I (2011-2014), Dilma II (2015-2016) e Temer (2017)⁵.

Os dados dos 521 PDC foram compilados e sistematizados. As informações foram classificadas por governo, por ano de protocolização do PDC e segregados por órgão e por área a que o ato normativo impugnado se refere, de maneira a permitir uma visão dos setores que tiveram mais atos normativos atacados. Os dados dos decretos legislativos promulgados, assim como os projetos de decreto legislativo (PDC) foram coletados no portal da Câmara dos Deputados⁶.

A separação se deu nas seguintes áreas temáticas: a) agricultura; b) comunicações; c) demarcação de terras; d) direitos humanos; e) educação; f) matéria

⁵ Para fins didáticos considerou-se o governo DILMA no período de 01/01/2011 a 31/12/2016, embora a presidente tenha sido afastada definitivamente do cargo em 31/08/2016. Consequentemente, o período do governo TEMER considerado no estudo vai de 01/01/2017 até 31/05/2017, quando foi feita a última pesquisa nos PDC protocolizados.

⁶ <https://www.camara.leg.br/>.

eleitoral; g) infraestrutura; h) meio ambiente; i) orçamento, finanças públicas e economia; j) previdência; k) relações exteriores; l) saúde; m) serviço público; n) trabalho; e, o) transportes.

A seção seguinte do trabalho traz a análise qualitativa dos dados, que inclui os nove decretos legislativos promulgados e os 521 projetos de decreto legislativo (PDC) oriundos da Câmara dos Deputados. A análise identifica os 9 PDC promulgados e os 521 apresentados pelos partidos da coalizão de governo e da oposição, a evolução do número de PDC apresentados nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer; os atos normativos mais atacados; os órgãos que mais tiveram atos impugnados; e a respectiva área temática de governo a que se referem os atos atacados; além do indicador de efetividade dos PDC.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES: A EFETIVIDADE DO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO FRENTE AOS ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO

A análise a seguir considera os 9 decretos legislativos promulgados e 52 projetos de decreto legislativo apresentados entre janeiro de 1995 e maio de 2017, bem como apresenta a efetividade dos PDC apresentados por deputados federais.

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

Dos seis decretos legislativos dotados de efetividade, dois foram promulgados nos governos Dilma, dois nos governos FHC, um no governo Collor e um no governo Sarney, conforme a demonstra a tabela 1 abaixo:

Tabela 1. Decretos Legislativos Promulgados e Efetivos

Decreto Legislativo	Assunto	Área Temática	Governo
293/2015	Susta os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 5/10/ 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente.	Meio Ambiente	Dilma
273/2014	Susta a Resolução - RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários.	Saúde	Dilma
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.	Infraestrutura	FHC
106/1995	Susta a execução do contrato firmado entre a FUFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - e a AME - Assistência ao Menor Enfermo -, por encontrar-se eivado de irregularidade, contrariando os ditames das Leis nº 6.019, de 1974, e nº 7.102, de 1983, bem como do Decreto-lei nº 2.300, de 1986.	Direitos Humanos	FHC
3/1992	Susta o Decreto nº 430, de 20 de janeiro de 1992, que regulamenta o art. 4º da Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e dá outras providências. (Pagamentos de precatórios)	Orçamento, Finanças e Economia	Collor
3/1989	Susta os efeitos do art. 1º e seus incisos, do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989, cujos dispositivos dissolvem a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, a Empresa Brasileira de transportes urbanos-EBTU, e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte-GEIPOT.	Infraestrutura	Sarney

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além dos decretos legislativos promulgados, o artigo analisa 521 PDC protocolizados nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer. Deste total, 48% (250) foram apresentados no governo Dilma, 24% (119) no governo Lula, 20% (109) no governo FHC e 8% (43) no governo Temer.

Por meio da análise dos dados, observa-se que a área de orçamento, finanças públicas e economia foi a que teve mais atos normativos impugnados, 72, 14% do total, seguido das áreas de demarcação de terras e infraestrutura com 67 PDC cada uma, 13% do total, conforme evidenciado na tabela abaixo:

Tabela 2. Número de PDC por Área Temática

Área	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Orçamento	12	14	8	5	17	12	4	72
Demarcação de Terras	5	1	6	17	2	32	4	67
Infraestrutura	10	9	4	6	16	14	8	67
Serviço Público	6	4	6	3	2	31	6	58
Saúde	3	0	1	14	14	11	1	44
Direitos Humanos	0	0	1	10	17	10	5	43
Transportes	0	3	5	3	14	15	3	43
Meio Ambiente	0	2	6	13	6	7	0	34
Educação	4	3	1	4	4	8	6	30
Previdência	4	14	2	2	2	0	0	24
Trabalho	6	2	1	3	6	1	2	21
Agricultura	0	0	0	0	3	3	3	9
Comunicações	0	5	0	0	0	0	0	5
Eleitoral	0	0	1	1	2	1	0	5
Relações Exteriores	0	0	0	3	0	0	0	3
TOTAL	109		119		250		43	521

Fonte: Elaborado pelo autor.

Através da tabela acima é possível observar que no segundo mandato de Dilma as áreas de demarcação de terras, com 30 PDC em 2016, 43% do total da área, e a de serviço público, com 26 PDC em 2015, representando 45% do total da área, obtiveram o pico impugnações pela via do PDC, em relação aos anos anteriores. A tabela 3, a seguir, expõe o

número de PDC apresentados nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer, por mandato e a evolução percentual.

Tabela 3. Evolução Percentual dos PDC por Mandato Presidencial

Governo	Mandato	Número de PDC	% Crescimento ¹
FHC	FHC I	51	
	FHC II	58	14%
Lula	Lula I	43	-16%
	Lula II	76	77%
Dilma	Dilma I	100	32%
	Dilma II	150	50%
Temer	Temer	43	-71%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota explicativa 1: o crescimento é calculado em relação ao mandato presidencial anterior.

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

Geralmente, o PDC previsto no art. 49, V, da Constituição é identificado como um instrumento da oposição, que utiliza este instituto legislativo para fiscalizar e atacar as normas do Poder Executivo. Todavia, o estudo aponta que nos Governos Lula, Dilma e Temer essa premissa não se confirma. A tabela 4, a seguir, descreve o percentual, por governo, dos PDC apresentados pelos partidos políticos da base de apoio ao governo e pelos partidos de oposição.

Tabela 4. Percentual dos PDC Apresentados pelos Partidos da Coalizão e Oposição

Governo	Coalizão	Oposição
FHC	29%	71%
Lula	58%	42%
Dilma	65%	35%
Temer	57%	43%

Fonte: Elaborado pelo autor.

No governo FHC os partidos de oposição, com 71% das proposituras apresentadas, foram de longe os que mais usaram o PDC como instrumento de confronto com o Poder Executivo. Nos governos Lula essa situação se inverte e 58% de todos os PDC apresentados são oriundos de partidos da coalizão do governo. Contudo, o conflito entre os deputados dos partidos da base de apoio e o Poder Executivo aumenta nos governos Dilma, quando 65% dos PDC protocolizados vem das agremiações partidárias da situação. Os cinco primeiros meses do governo Temer repetem o mesmo fenômeno dos governos Lula e Dilma, pois os partidos da base foram responsáveis por 57% dos PDC apresentados.

No governo FHC, o PT foi o partido político que apresentou o maior número de PDC, 44 no total. Inversamente, nos governos Lula, o PSDB foi a agremiação partidária que protocolizou o maior número de PDC, 31 ao todo. Já no governo Temer, o PT novamente como oposição foi o partido político que apresentou o maior número de impugnações a atos normativos do Poder Executivo, 7 PDC.

No governo Dilma, por outro lado, foi um partido da coalizão que apresentou o maior número de PDC. Com efeito, o PP protocolizou 41 PDC. O PSDB, partido de oposição, ficou em segundo e protocolizou 40 PDC.

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

No que se refere aos órgãos, áreas temáticas e atos normativos do Poder Executivo mais atacados por PDC, observa-se que no governo FHC a Presidência da República foi o órgão que teve o maior número de atos impugnados, com 41 do total de 109 PDC. A área que mais teve atos atacados foi a de “orçamento, finanças públicas e economia”, com 28 PDC protocolizados. O ato normativo mais atacado, com três PDC, foi a Portaria do Ministério da Previdência Social nº 4.883, de 16/12/1998, que estabeleceu o valor de R\$1.200,00, como o limite máximo do valor dos benefícios da previdência social. Os PDC não foram efetivos em

alterar esse ato normativo. O compilado desses dados e dos demais governos analisados estão expostos na tabela a seguir:

Tabela 5. Órgãos, Áreas Temáticas e Atos Normativos do Poder Executivo mais Atacados por PDC

Governo	Órgão mais Atacado	Área Temática mais Atacada	Ato Normativo mais Atacado	O PDC foi Efetivo?
FHC	Presidência da República	Orçamento, finanças públicas e economia	Portaria do Ministério da Previdência Social nº 4.883, de 16/12/1998, que estabeleceu o valor de R\$1.200,00, como o limite máximo do valor dos benefícios da previdência social	NÃO
Lula	Presidência da República	Demarcação de terras	Decreto de 15/4/2005, que homologou a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima	NÃO
Dilma	Presidência da República	Serviço público	Resolução ANAC nº 400, de 13/12/2016, que autorizou a cobrança pelo despacho de bagagens, e o Decreto nº 8.515, de 2015, que delegou competência ao Ministro de Estado da Defesa para a edição de atos relativos a pessoal militar	NÃO
Temer	Presidência da República	Infraestrutura	Decreto de 24/5/2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31 de maio de 2017	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor.

No governo Lula foram protocolados 119 PDC, 18% a mais do que no governo FHC. A Presidência da República foi também o órgão que teve o maior número de atos normativos

impugnados, 47 no total. A área que mais teve atos atacados foi a de “demarcação de terras”, com 26 PDC protocolizados, ou 20% do total de proposituras. O ato mais atacado, com sete PDC, foi o Decreto de 15/4/2005, que homologou a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima. Apesar do número de PDC protocolizados, não houve alteração desse ato normativo.

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

No governo Temer, de janeiro a maio de 2017, foram protocolizados 43 PDC. Os atos normativos da Presidência da República foram os mais impugnados, com 18 PDC. A área com mais atos atacados foi a de “infraestrutura”. O ato normativo mais impugnado foi o Decreto s/nº de 24/5/2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31 de maio de 2017, impugnado por quatro PDC. Diferentemente do observado no governos FHC, Lula e Dilma, os PDC foram efetivos na revogação do Decreto s/nº de 24/5/2017.

No que concerne aos atos normativos do Poder Executivo mais impugnados por PDC, destacam-se com sete PDC cada, o Decreto de 15/04/2005, que homologou a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, e a Resolução ANAC nº 400/2016, que permitiu às empresas aéreas cobrar dos passageiros pela bagagem

despachada no porão da aeronave. Dos 17 atos normativos mais impugnados, apenas em cinco os PDC foram considerados efetivos, conforme demonstra a tabela 6, abaixo:

Tabela 6. Atos Normativos do Poder Executivo mais Impugnados por PDC

Ato Normativo	Número de PDC Apresentados	O PDC foi Efetivo?
Decreto de 15/4/2005, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima	7	NÃO
Resolução ANAC nº 400, de 13/12/2016, que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo	7	NÃO
Decreto nº 8.515, de 2015, que delega competência ao Ministro de Estado da Defesa para a edição de atos relativos a pessoal militar	6	SIM
Decreto nº 2.745, de 1998, que dispensa de licitação para alienação de bens da Petrobrás	5	NÃO
Portaria Ministério da Saúde nº 1.253, de 12/11/2013, que altera atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde	4	NÃO
Resolução Homologatória ANEEL nº 1.857, de 27/2/2015, que homologa as quotas anuais definitivas da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE para o ano de 2015 e dá outras providências	4	NÃO
Resolução nº 11, de 18/12/2014, e nº 12, de 16/1/2015, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais - CNCD/LGBT, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	4	NÃO
Decreto nº 8.497, de 2015, que regulamenta a formação do Cadastro Nacional de Especialistas de que tratam o § 4º e § 5º do art. 1º da Lei nº 6.932, de 1981, e o art. 35 da Lei nº 12.871, de 2013	4	SIM
Decreto nº 4.592, de 2003, que acresce parágrafo ao art. 47-A do Decreto nº 3.179, de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente	3	NÃO

Decreto nº 6.514, de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências	3	SIM
Portaria Ministério do Trabalho nº 1.510, de 21/8/2009, que disciplina o registro eletrônico de ponto e a utilização do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SREP	3	NÃO
ADPF 54, garante o direito à interrupção da gestação em caso de feto anencéfalo	3	NÃO
Resolução CONTRAN nº 429, de 5/12/2012, que estabelece critérios para o registro de tratores destinados a puxar ou arrastar maquinaria de qualquer natureza ou a executar trabalhos agrícolas e de construção, de pavimentação ou guindastes (máquinas de elevação)	3	SIM
Decreto nº 8.367, de 2014, que amplia os limites constantes do Anexo I, altera o valor do inciso I do art. 8º e os Anexos I, VII, VIII e X do Decreto no 8.197, de 20/2/ 2014, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2014, e dá outras providências	3	NÃO
Decreto nº 8.420, de 2015, que regulamenta a Lei n.º 12.846, de 2013, que dispõe sobre a responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências	3	NÃO
Portaria Ministério das Minas e Energia nº 120, de 2016, que determina que os valores homologados pela ANEEL passem a compor a Base de Remuneração Regulatória das concessionárias de transmissão de energia elétrica e que o custo de capital seja adicionado às respectivas Receitas Anuais Permitidas repassando aos consumidores indenização às empresas transmissoras de energia elétrica por ativos não depreciados	3	NÃO
Decreto de 24/5/2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31 de maio de 2017”, publicado em edição extra nº 98-A, Seção 1, do Diário Oficial	3	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados acima fornecem um indicativo interessante, qual seja, de que em alguns casos a apresentação do PDC já pode constranger e/ou pressionar para que o Executivo volte atrás em seu ato normativo. Isto pode ser conjecturado a medida que se observa que alguns PDC foram efetivos sem necessariamente ter sido aprovados pelo Poder Legislativo. Assim, é perfeitamente possível intuir que a simples apresentação do PDC pode gerar incentivos suficientes para que o Governo abra mão de levar adiante um ato normativo que o Legislativo manifeste sinais de que vai barrar.

Em 67 dos 521 PDC examinados, houve alteração do ato normativo impugnado, no prazo de um ano da apresentação das proposições. Importante destacar que os 67 PDC considerados efetivos alteraram 47 atos normativos. A diferença entre o número de PDC considerados efetivos (67) e o número de atos normativos alterados (47) deve-se ao fato de algumas normas terem sido impugnadas por mais de um PDC.

A análise identificou, portanto, que 67 PDC, 12% dos 521 projetos de decreto legislativo, foram efetivos em alterar 47 atos normativos do Poder Executivo, no prazo de até um ano da apresentação das proposições.

A distribuição dos PDC efetivos concentrou-se basicamente nos governos do PT, Lula e Dilma, que registraram respectivamente 20 e 39 PDC efetivos. Os governos FHC e Temer apresentaram baixa incidência de PDC efetivos, 3 e 5, respectivamente.

No que se refere à distribuição de PDC efetivos por área temática, verificou-se que a área que mais teve atos normativos alterados em razão da protocolização de PDC foi a de transporte, com dez atos, 21% do total. A seguir, apareceram as áreas de saúde e serviço público, com sete atos cada uma, 15% do total. Essas três áreas representam 51% do total de 47 atos normativos alterados.

Infere-se que o número crescente de PDC apresentados nos Governos FHC (109), Lula (119), Dilma (250) e Temer (43) reflete bem as dificuldades de relacionamento entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional nos últimos anos. O pico do número de PDC

apresentados foi o ano de 2016 (80), justamente o ano do processo de *impeachment* da chefe do Poder Executivo.

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

Com efeito, no governo FHC foram promulgados dois decretos legislativos dotados de eficácia e os PDC foram efetivos em alterar 3 atos normativos (6% do total de 49 atos alterados), todos referentes ao ano de 2002. Já no governo Lula não foi promulgado nenhum decreto legislativo e 18 atos normativos foram alterados em razão da tramitação de PDC (37% do total de 49 atos alterados): um em 2003, um em 2005, cinco em 2007, um em 2008, quatro em 2009 e seis em 2010.

Nos seis anos do governo Dilma foram promulgados três decretos legislativos e 25 atos normativos do Poder Executivo foram alterados em razão de PDC (51% do total de 49 atos alterados), sendo: 2 atos em de 2011, 6 em 2013, 4 em 2014, 6 em 2015 e 7 em 2016. No governo Temer, de janeiro a maio de 2017, nenhum decreto legislativo foi promulgado e três atos normativos do Poder Executivo foram alterados pela tramitação de PDC (6% do total de 49 atos alterados).

A protocolização de um PDC é um dos componentes que força o Poder Executivo a alterar a norma impugnada. Isso porque a aprovação de um decreto legislativo não exige quórum especial para sua aprovação, bastando maioria simples, o que facilita a formação do consenso e de um grupo de interesse parlamentar.

Deste modo, é natural que o Poder Executivo promova a mudança do ato impugnado, sempre que se identifica um grupo parlamentar formando um consenso contra o ato normativo. Com isso, o chefe do Poder Executivo esquivava-se do desgaste de trabalhar

para desfazer o consenso formado contra a norma e evita que a insatisfação identificada contamine outras matérias de seu interesse. É essa formação de consenso e o risco que ela traz para a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, ou parcelas dele, que provoca a mudança do ato normativo impugnado.

5. CONCLUSÃO

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

Para tanto, examinou, os decretos legislativos promulgados e a tramitação de 521 PDC apresentados na Câmara dos Deputados, no período de janeiro de 1995 a maio de 2017. O estudo demonstra que o PDC destinado a sustar normas do Poder Executivo é um eficiente instrumento de controle parlamentar, ao contrário do que se possa inferir do pequeno número de decretos legislativos promulgados.

No que tange às áreas temáticas dos PDC, observou-se que a área de orçamento, finanças públicas e economia foi a que teve mais atos normativos impugnados, 72, 14% do total, seguido das áreas de demarcação de terras e infraestrutura com 67 PDC cada uma, 13% do total. Verificou-se que no segundo mandato de cada um dos governos houve um aumento no número de atos normativos impugnados. Destaque-se que nos governos Lula a variação do número de PDC protocolizados entre o primeiro e o segundo mandato atingiu 77%, passando de 43 para 76.

Quando se examina a efetividade do PDC, isto é, sua capacidade de alterar a norma impugnada, verifica-se o quanto esse instrumento de controle político é importante ao Parlamento. A análise identificou que 67 PDC, 12% dos 521 projetos de decreto legislativo, foram efetivos em alterar 47 atos normativos do Poder Executivo, no prazo de até um ano da apresentação das proposituras.

Destaca-se também que alguns PDC foram efetivos sem necessariamente ter sido aprovados pelo Poder Legislativo. Isso indica que a simples apresentação do PDC pode gerar incentivos suficientes para que o Governo abra mão de levar adiante um ato normativo que o Legislativo manifeste sinais de que vai barrar.

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

Constatou-se, ainda, que somente no governo FHC os deputados federais integrantes dos partidos de oposição foram os que mais usaram este instrumento. Nos governos Lula, Dilma e Temer os deputados federais dos partidos da base de apoio foram os principais autores de PDC. No governo Lula, 58% de todos os PDC foram oriundos de parlamentares da situação. No governo Dilma, essa situação se intensifica e atinge seu auge. Verificou-se que 65% dos PDC protocolizados nos seis anos do governo Dilma tiveram como autores deputados de partidos da coalizão. Nos cinco meses do governo Temer, os partidos da situação foram responsáveis por 57% dos PDC protocolizados.

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

Finalmente, considerando os poderes que o Executivo possui no sistema político brasileiro, o decreto legislativo destinado a sustar os efeitos dos atos regulamentares do Poder Executivo aparenta ser um instrumento muito contundente que reafirma as prerrogativas da Câmara dos Deputados e do próprio Poder Legislativo frente a força legislativa que o Executivo brasileiro possui e exerce.

6. REFERÊNCIAS

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

FERREIRA FILHO, M. G. **Do Processo Legislativo.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MORAES, A. **Direito Constitucional.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2003.

ROMAN, F. J. **Os Regulamentos e as Exigências da Legalidade: Estudo sobre a Viabilidade dos Regulamentos Delegados no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.




SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 9ª ed., São Paulo: Malheiros, 1992.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br