

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 Meneguim²

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 utiliza uma taxa de efetividade para comparar o percentual de Projetos de Decreto Legislativo da Câmara (PDC) que foram efetivos em alterar a norma do Poder Executivo impugnada, e o percentual de projetos de lei ordinária de autoria dos deputados federais transformados em lei. 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 proposituras. Observou-se que a taxa de efetividade dos PDC é superior à dos projetos de lei ordinária apresentados por deputados federais e transformados em norma, que se situa na casa de 1,5%.

Palavras-chave: Decreto legislativo; Controle da atividade normativa; Poder Executivo; Taxa de 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. This study uses an effectiveness rate to compare the percentage of Legislative Decree Projects of the Chamber (PDC) that were effective in altering the contested Executive Power standard, and the percentage of ordinary bills drafted by federal deputies that were turned into laws. With regard to the thematic areas of the PDCs, it was observed that the area of budget, public finances and economics was the one with the most contested normative acts. The analysis identified that 67 PDCs, 12% of the 521 legislative decree projects, were effective in changing 47 normative acts of the Executive Branch, within up to one year of the presentation of the proposals. It was observed that the effectiveness rate of the PDCs is higher than that of the ordinary bills presented by federal deputies and transformed into a law, which is around 1.5%.

¹ Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: souza.alexis@yahoo.com.br

² Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: fernando.meneguim@idp.edu.br

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

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.

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

Ressalta-se que o presente trabalho utiliza uma taxa de efetividade para comparar o percentual de Projeto de Decreto Legislativo da Câmara (PDC) que foram efetivos em alterar a norma do Poder Executivo impugnada, e o percentual de projetos de lei ordinária de autoria dos deputados federais, transformados em lei.

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 sustação 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 calcular a taxa de efetividade dos PDC e dos projetos de lei apresentados por deputados, bem como apresenta a comparação das duas medidas. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais.

2. 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.

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

República, do vice-presidente e dos ministros de Estado; e sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem da delegação legislativa.

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

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

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

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

Qualquer ato estatal do Poder executivo, dotado de abstração, generalidade e impessoalidade, pode ser sustado pelo Congresso Nacional, não importando sua forma ou *nomem iuris*³. Essa competência não se aplica aos atos do próprio Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

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

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

³ *Nomem iuris*: denominação legal do ato, fato ou instituto jurídico.

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.

A própria Carta explicita quais são esses atos normativos de primeiro nível. O art. 59 da Constituição relaciona as espécies normativas primárias, portanto capazes de inovar na ordem jurídica, passíveis de serem produzidas pelo processo legislativo federal⁴. A norma define em *numerus clausus* como atos normativos primários: as emendas constitucionais (art. 60); as leis ordinárias e complementares (arts. 61, 63 a 67 e 69); as leis delegadas (art. 68); as medidas provisórias (art. 62); os decretos legislativos e as resoluções (arts. 51 e 52).

Existe hierarquia apenas entre as emendas constitucionais e os demais tipos de atos normativos relacionados no art. 59. Entre as demais espécies normativas, não existe hierarquia, mas reserva de matéria. Assim, uma lei ordinária não pode tratar de matéria afeita à lei complementar, e vice-versa. Não por ser inferior hierarquicamente, mas porque a Constituição exige para aquela matéria lei complementar quórum de aprovação específico, no caso maioria absoluta⁵ (art. 69). O texto constitucional define o rito de elaboração e a reserva de matéria de cada um desses atos normativos primários.

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 *in* 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.

⁴ “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

⁵ Quórum de aprovação de determinadas matérias segundo o qual a proposição é considerada aprovada se obtiver votos favoráveis de metade mais um dos membros da Casa Legislativa.

Coerentes com essa posição, os regimentos internos das duas Casas do Congresso Nacional disciplinam o rito e as matérias a serem veiculadas pela via do decreto legislativo. Assim, na forma do art. 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) 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 simples⁶. 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 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 legislativa⁷.

Destaque-se que a prerrogativa de sustar os atos normativos do Poder Executivo esteve presente também na Constituição de 1934, no art. 91, que permitia ao Senado

⁶ 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).

⁷ “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 DECRETO LEGISLATIVO E O CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO

Federal examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Executivo e suspender a execução dos dispositivos ilegais.

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

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

No caso do inciso V do art. 49, resta claro tratar-se de competência exclusiva, pois o poder do Poder Legislativo de controlar os atos do Executivo, suspendendo-lhes a eficácia normativa, decorre do sistema de *checks and balances*⁸ previsto na Constituição, não sendo, portanto, passível de delegação. A Constituição exige a presença de duas circunstâncias para atrair a competência do Parlamento, a saber: que o ato tenha conteúdo normativo e que tenha ocorrido o desbordamento do poder regulamentar ou dos limites da delegação conferida ao Poder Executivo.

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. Qualquer que seja o tipo de ato, deve-se examiná-lo para identificar a existência dos atributos da impessoalidade e da generalidade abstrata que lhe conferem a natureza normativa autônoma. Isso porque não se admite a sustação de ato administrativo concreto e sem conteúdo normativo, sob pena de inconstitucionalidade por quebra do princípio da separação dos Poderes. Os atos estatais de efeitos concretos não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional. “No

⁸ Sistema de freios e contrapesos. A ideia de “*checks and balances*” é a essência do conceito de separação das funções típicas do Estado e implica no controle e vigilância recíprocos entre os poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário).

controle abstrato de normas visa-se, tão somente, à tutela de ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto” (Supremo Tribunal Federal, 1992)⁹.

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).

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 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 àqueles 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

⁹ ADI 5871/600, Questão de Ordem, Relator Ministro Celso de Mello, publicado no Diário da Justiça de 08/05/1992, ementário nº 1660-1.

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 exercer 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 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.

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

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

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

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

Especificamente no decreto legislativo que susta regulamento do Poder Executivo, objeto do presente trabalho, o Congresso Nacional atua como legislador negativo, protegendo e defendendo sua competência constitucional contra investidas do Executivo.

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

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

Qualquer ato estatal do Poder executivo, dotado de abstração, generalidade e impessoalidade, pode ser sustado pelo Congresso Nacional, não importando sua forma ou *nomem iuris*¹⁰. Essa competência não se aplica aos atos do próprio Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

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

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.

A própria Carta explicita quais são esses atos normativos de primeiro nível. O art. 59 da Constituição relaciona as espécies normativas primárias, portanto capazes de inovar na ordem jurídica, passíveis de serem produzidas pelo processo legislativo federal¹¹. A norma define em *numerus clausus* como atos normativos primários: as emendas constitucionais (art. 60); as leis ordinárias e complementares (arts. 61, 63 a 67 e 69); as leis delegadas (art. 68); as medidas provisórias (art. 62); os decretos legislativos e as resoluções (arts. 51 e 52).

Existe hierarquia apenas entre as emendas constitucionais e os demais tipos de atos normativos relacionados no art. 59. Entre as demais espécies normativas, não existe hierarquia, mas reserva de matéria. Assim, uma lei ordinária não pode tratar de matéria afeita à lei complementar, e vice-versa. Não por ser inferior hierarquicamente, mas porque a Constituição exige para aquela matéria lei complementar quórum de aprovação

¹⁰ *Nomem iuris*: denominação legal do ato, fato ou instituto jurídico.

¹¹ “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

específico, no caso maioria absoluta¹² (art. 69). O texto constitucional define o rito de elaboração e a reserva de matéria de cada um desses atos normativos primários.

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 *in* 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 simples¹³. 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.

¹² Quórum de aprovação de determinadas matérias segundo o qual a proposição é considerada aprovada se obtiver votos favoráveis de metade mais um dos membros da Casa Legislativa.

¹³ 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).

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

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 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 legislativa¹⁴.

Destaque-se que a prerrogativa de sustar os atos normativos do Poder Executivo esteve presente também na Constituição de 1934, no art. 91, que permitia ao Senado Federal examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Executivo e suspender a execução dos dispositivos ilegais.

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

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

No caso do inciso V do art. 49, resta claro tratar-se de competência exclusiva, pois o poder do Poder Legislativo de controlar os atos do Executivo, suspendendo-lhes a eficácia normativa, decorre do sistema de *checks and balances*¹⁵ previsto na Constituição, não sendo, portanto, passível de delegação. A Constituição exige a presença de duas circunstâncias para atrair a competência do Parlamento, a saber: que o ato tenha conteúdo

¹⁴ “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).

¹⁵ Sistema de freios e contrapesos. A ideia de “*checks and balances*” é a essência do conceito de separação das funções típicas do Estado e implica no controle e vigilância recíprocos entre os poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário).

normativo e que tenha ocorrido o desbordamento do poder regulamentar ou dos limites da delegação conferida ao Poder Executivo.

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. Qualquer que seja o tipo de ato, deve-se examiná-lo para identificar a existência dos atributos da impessoalidade e da generalidade abstrata que lhe conferem a natureza normativa autônoma. Isso porque não se admite a sustação de ato administrativo concreto e sem conteúdo normativo, sob pena de inconstitucionalidade por quebra do princípio da separação dos Poderes. Os atos estatais de efeitos concretos não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional. “No controle abstrato de normas visa-se, tão somente, à tutela de ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto” (Supremo Tribunal Federal, 1992)¹⁶.

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).

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 controle político ou controle a priori, é realizada pelo Congresso Nacional, pelo chefe do Poder Executivo e,

¹⁶ ADI 5871/600, Questão de Ordem, Relator Ministro Celso de Mello, publicado no Diário da Justiça de 08/05/1992, ementário nº 1660-1.

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 àqueles 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 exercer 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.

4. 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 compara a taxa de efetividade dos PDC e dos projetos de lei apresentados por deputados federais, no período de 2002 a julho de 2017.

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:

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

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 | % Crescimento¹ |
|----------------|----------------|----------------------|----------------------------------|
| FHC | FHC I | 51 | 14% |
| | FHC II | 58 | |
| 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 | NÃO |

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

| | | | | |
|-------|--------------------------|-----------------|--|-----|
| | | | Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima | |
| 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 |

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

| | | |
|--|---|-----|
| 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 nº 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 proposituras. 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 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 temáticas, 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.

O artigo utiliza a taxa de efetividade para comparar a eficácia dos PDC protocolizados na Câmara dos Deputados, destinados a impugnar atos normativos do Poder Executivo, com a dos projetos de lei apresentados pelos deputados federais. Utiliza-

se o projeto de lei como base de comparação porque é a proposição básica do processo legislativo e o quórum de aprovação é o mesmo do PDC.

A taxa de efetividade aqui utilizada é um indicador que sintetiza a comparação entre os projetos de decreto legislativo e os projetos de lei (PL) propostos pelos deputados federais, permitindo uma medida da efetividade de cada um desses instrumentos legislativos. A tabela 7 explicita a quantidade de projetos de lei protocolizados na Câmara dos Deputados, no período de 2002 a 2017, e a quantidade de PL transformados em lei ordinária.

Tabela 7: Projetos de Lei Apresentados por Deputados Federais Transformados em Normas Jurídicas

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

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações Legislativas (SILEG) da Câmara dos Deputados.

Da análise, constata-se que dos 33.702 projetos de lei apresentados no período de 01/01/2002 a 07/07/2017, somente 1.307 foram transformados em lei ordinária, isto é, 3,9% do total. Desse quantitativo, 493 cerca 38%, foram de autoria de deputados federais. Os 814 PL restantes, 62%, foram de autoria do Senado Federal, Poder Executivo, Poder Judiciários ou Ministério Público. A seguir, a tabela 8 evidencia a comparação entre a taxa de efetividade dos projetos de lei, de 2002 a 2017, e dos PDC, de 1995 a 2017.

Tabela 8: Comparação da Taxa de Efetividade de Projeto de Lei e Projeto de Decreto Legislativo

| PL Apresentados (2002-2017) | Projetos de Lei Sancionados (2002-2017) | PL de Autoria de Deputados Transformados em Norma Jurídica (2002-2017) | PDC Apresentados (1995-2017) | PDC Considerados Efetivos (1995-2017) |
|------------------------------------|--|---|-------------------------------------|--|
| 33.702 | 1.307 = 3,9% | 493 Taxa de Efetividade = 1,5% | 521 | 67 Taxa de Efetividade = 12% |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Sistema de Informações Legislativas (SILEG) da Câmara dos Deputados.

No PL o legislador tem mais liberdade, pois lhe é permitido criar uma nova norma, alterar uma lei ordinária já existente e mesmo revogar do mundo jurídico algum normativo. O PDC, por seu turno, tem um espectro de atuação mais restrito, pois o legislador atua sempre de forma negativa, vez que apenas retira a força normativa de um ato regulamentar do Poder Executivo. O exame das taxas de efetividade dos PDC e dos PL indicam que os deputados federais têm se mostrado mais efetivos como “legisladores negativos”, invalidando as manifestações normativas do Poder Executivo, do que como legisladores positivos, atuando criativamente.

A baixa taxa de efetividade dos PL propostos por deputados federais é um elemento que também corrobora com demonstra a força do Poder Executivo na definição da agenda legislativa, em razão das características do presidencialismo brasileiro, que outorga ao chefe do Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação de natureza fiscal, administrativa e tributaria (Constituição Federal, 1988).

Ressalta-se que o sistema político brasileiro combina presidencialismo com um sistema multipartidário altamente fragmentado. Tal sistema é conhecido como presidencialismo de coalizão, expressão cunhada por Abranches (1988).

Posto de forma resumida, o Brasil é um país formalmente presidencialista, mas que se vale de um expediente que é típico do parlamentarismo, a saber, a construção de coalizões que conferem governabilidade ao Poder Executivo, dado a fragmentação partidária na arena parlamentar. Deste modo, a Constituição outorgou ao Executivo poderes que o tornaram o principal legislador de *jure* e de fato (Figueiredo e Limongi, 2001)¹⁷.

¹⁷ A literatura especializada da ciência política assevera que os poderes outorgados ao presidente brasileiro o fazem um dos mais fortes chefes de Poder Executivo em todo o mundo em termos de

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 proposições. Observou-se que a taxa de efetividade dos PDC é bem superior à dos projetos de lei ordinária apresentados por deputados federais e transformados em norma, que se situa na casa de 1,5%.

Com base nessas evidências iniciais, infere-se que a Câmara dos Deputados tem sido mais eficaz atuando como legislador negativo, sustentando os efeitos jurídicos dos atos normativos do Poder Executivo, do que como legislador positivo, aprovando as propostas de autoria dos deputados federais.

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

prerrogativas legislativas (Shugart e Carey, 1992 *in* Amorim Neto, 2007: 140). Não sem razão Amorim Neto (2007) considera que o Poder Executivo é o centro de gravidade do sistema político brasileiro.

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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. São Paulo: Editora Unesp; Fundação Konrad-Adenauer, 2007. pp. 131-140.

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.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5871/600**. Deliberação da Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – critério para promoção ao cargo de Desembargador – ausência de conteúdo normativo – não conhecimento. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 08 de maio de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266430>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

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.