

João Trindade Cavalcante Filho

# Processo Legislativo Constitucional

**7<sup>a</sup> edição**  
revista, ampliada e  
atualizada

2024

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS

---

**SUMÁRIO:** 1. Leis Orçamentárias; 1.1. Iniciativa; 1.2. Deliberação parlamentar; 1.3. Emendas; 1.3.1. Legitimidade; 1.3.2. Limites; 1.3.2.1. Projeto de LOA; 1.3.2.2. Projeto de LDO; 1.3.2.3. Projeto de PPA; 1.3.3. Pertinência temática; 1.4. Rejeição; 1.5. Sanção e veto; 2. Emendas à Constituição; 2.1. Conceito e objeto; 2.2. Limites ao poder de emenda; 2.2.1. Limitações Procedimentais ou Formais; 2.2.1.1. Iniciativa; 2.2.1.2. Número de turnos; 2.2.1.3. Quórum; 2.2.1.4. Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legislativa; 2.2.1.5. Quadro comparativo entre a tramitação de PEC e PL; 2.2.2. Limitações circunstanciais; 2.2.3. Limitações Materiais (cláusulas pétreas); 2.2.3.1. Cláusulas pétreas implícitas e o caso especial dos direitos sociais; 2.2.4. Limitações Temporais; 2.3. Tramitação; 2.3.1. Casa Iniciadora; 2.3.2. Apresentação de emendas à PEC; 2.3.3. Tramitação da PEC em caso de emenda; 2.3.4. O regime das “PECs paralelas”; 2.3.5. Inexistência da fase de deliberação executiva; 2.3.6. Promulgação; 2.3.7. Publicação; 3. Leis Complementares; 3.1. Conceito; 3.2. Objeto (matéria); 3.2.1. Matéria de lei complementar e simetria; 3.3. Quórum; 3.4. Hierarquia; 3.5. Conflitos entre lei ordinária e lei complementar; 3.5.1. Primeiro conflito: lei ordinária invade o assunto de lei complementar; 3.5.2. Segundo conflito: lei complementar invade assunto de lei ordinária; 3.5.3. Quadro: Diferenças entre lei complementar e lei ordinária; 4. Leis Delegadas; 4.1. Considerações gerais e origens históricas; 4.2. Atribuição; 4.3. Matérias indelegáveis; 4.3.1. Matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (art. 68, § 1º, *caput*); 4.3.2. Matérias reservadas à regulamentação por lei complementar (art. 68, § 1º, *caput*); 4.3.3. Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e as garantias dos seus membros (art. 68, § 1º, I); 4.3.4. Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II); 4.3.5. Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III); 4.4. Delegação; 4.4.1. Iniciativa; 4.4.2. Forma; 4.4.3. Termos e limites da delegação; 4.4.3.1. Delegação própria (ou típica); 4.4.3.2. Delegação imprópria (ou atípica); 4.4.4. Controle da delegação pelo Congresso Nacional; 4.5. Algumas questões teóricas; 5. Decretos Legislativos e Resoluções; 5.1. Nomenclatura; 5.2. Hierarquia; 5.3. Iniciativa; 5.4. Sanção e veto; 5.5. Distinções; 5.5.1. Considerações gerais; 5.5.2. Competência; 5.5.3. Matéria; 5.5.4. Efeitos; 6. Medidas Provisórias; 6.1. Antecedentes históricos e direito comparado; 6.1.1. A Legislação pelo Poder Executivo: aspectos históricos; 6.1.2. Antecedentes no Direito Brasileiro: os Decretos-Lei; 6.1.3. Antecedentes no Direito Comparado: os provvedimenti provvisori italiani e outros casos; 6.1.4. Medida provisória no Brasil: a “primeira geração” (redação original do art. 62); 6.1.5. Medida provisória no Brasil: a “segunda geração” (art. 62, na redação da EC 32/01); 6.2. Conceito; 6.3. Pressupostos de validade; 6.3.1. Controle dos

pressupostos; 6.3.1.1. Controle prévio; 6.3.1.2. Controle posterior; 6.3.1.2.1. Controle pelo Legislativo; 6.3.1.2.2. Controle judicial; 6.4. Competência; 6.5. Limitações materiais; 6.5.1. Fundo Social de Emergência; 6.5.2. Exploração de gás natural canalizado pelos Estados-membros; 6.5.3. Regulamentação de matérias objeto de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001; 6.5.4. Vedações expressas no art. 62, § 1º; 6.5.4.1. Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; 6.5.4.2. Direito penal, processual penal e processual civil; 6.5.4.2.1. O caso do Estatuto de Desarmamento; 6.5.4.2.2. O caso da MP nº 633/13; 6.5.4.3. Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; 6.5.4.4. Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; 6.5.4.5. Detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; 6.5.4.5.1. O caso da MP nº 577/12 (intervenção nas empresas concessionárias de energia elétrica); 6.5.4.6. Matéria reservada à lei complementar; 6.5.4.7. Matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República; 6.5.5. Vedações implícitas; 6.5.6. Medida provisória pode criar tributos ou majorar-lhes a alíquota?; 6.6. Efeitos; 6.7. Prazos; 6.8. Tramitação; 6.8.1. Comissão mista; 6.8.1.1. Origem, papel e função da comissão mista de medida provisória; 6.8.1.2. Análise crítica sobre o papel da comissão mista 6.8.2. Emendas à MP; 6.8.2.1. Inserção de matéria estranha à MP via emenda; 6.8.2.2. Emenda à MP pode tratar de matéria vedada à própria MP?; 6.8.2.3. “MP Paralela”?; 6.9. Rejeição; 6.9.1. Irrepetibilidade; 6.9.2. Efeitos concretos já produzidos pela MP; 6.10. Aprovação; 6.10.1. Aprovação sem emendas (de conteúdo); 6.10.2. Aprovação com emendas (de conteúdo); 6.10.3. Resumo sobre a tramitação da MP; 6.10.4. Esquema sobre a tramitação da MP dentro do Congresso Nacional; 6.10.5. Esquema sobre a tramitação da MP entre os poderes; 6.11. Outras questões polêmicas; 6.11.1. O Presidente da República pode retirar MP já editada?; 6.11.2. O Presidente da República pode editar uma MP revogando outra MP?; 6.11.3. O que aconteceu com as medidas provisórias que estavam em vigor quando da promulgação da EC 32/01?; 6.12. As alterações propostas na PEC 01/2011; 6.13. Alterações sugeridas ao regime das MPs; 7. Decretos autônomos.

## 1. LEIS ORÇAMENTÁRIAS

O primeiro tipo de procedimento especial de que iremos tratar é o trâmite de aprovação das chamadas *leis financeiras*, ou *leis orçamentárias*<sup>1</sup>. São assim chamadas as leis que tratam da receita e da despesa estatais, quais sejam: a) a lei que institui o plano plurianual (PPA); b) a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); c) a lei orçamentária anual (LOA); d) as leis que abrem créditos adicionais (especiais ou suplementares).

---

1. Na verdade, esse é o único tipo de procedimento legislativo especial *propriamente dito*, pois não é regulamentado no capítulo constitucional destinado ao tema, mas sim no conjunto das disposições que tratam do orçamento (arts. 163 a 169).

Na verdade, os créditos extraordinários (utilizados “*para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública*” – CF, art. 167, § 3º) também deveriam constar nessa lista, pois são, em sentido amplo, leis financeiras. Mas, como são autorizados por *medida provisória*, e não por lei ordinária<sup>2</sup>, preferimos deles tratar no tópico 6.5.4.4., deste mesmo capítulo.

Aliás, desde já se registre que – à exceção dos já citados créditos extraordinários, que são veiculados por meio de medida provisória – as demais leis financeiras são, na verdade, leis ordinárias. Diferem, porém, da tramitação do procedimento comum (capítulo 2) porque, pela matéria, possuem algumas especificidades. Ressalte-se, também, que a lei complementar com normas gerais sobre finanças públicas (art. 163, I) não será tratada nesse ponto porque não apresenta nenhuma regra específica de tramitação que seja digna de nota.

### 1.1. Iniciativa

A iniciativa das leis orçamentárias é privativa do Presidente da República (art. 165, *caput*)<sup>3</sup>. Essa iniciativa, além disso, é também nominada por parte da doutrina de *vinculada*, porque o Chefe do Executivo não a exerce quando bem entender<sup>4</sup>. Não. Ao contrário, possui a *obrigação* de apresentar tais projetos ao Legislativo, e *tempestivamente*, isto é, dentro do prazo previsto constitucionalmente.

Tais prazos estão, atualmente, previstos no art. 35 do ADCT, que dispõe:

“Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

2. STF, Pleno, ADI 4048-MC/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe de 21.08.2008.

3. STF, Pleno, ADI 2447, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 04.12.2009. Na doutrina: TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1345.

4. Nesse sentido: 1) SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 746; 2) MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 696.

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

Trata-se, então, de iniciativa presidencial reservada (=privativa=exclusiva) e vinculada. Caso o Presidente da República não exerça a iniciativa no prazo constitucionalmente estabelecido, será o caso de as pessoas legitimadas ajuizarem ação direta de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, *caput* e § 2º), ou de os prejudicados manejarem, no Supremo Tribunal Federal, mandado de injunção (CF, art. 5º, LXXI). Ademais, a conduta pode configurar, em tese, crime de responsabilidade (CF, art. 85, VI).

Veja-se o que diz, a respeito desse tema, o Manual de Redação da Presidência da República:

“Prevê, ainda, a Constituição sistema de iniciativa vinculada, na qual a apresentação do projeto é obrigatória. É o que se depreende, v. g., dos artigos 84, XXIII, e 165, da Constituição, que prevêm o envio, pelo Chefe do Executivo Federal, ao Congresso Nacional, do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do projeto de orçamentos anuais. (...) A sistemática do controle judicial da omissão legislativa consagrada na Constituição de 1988 (Constituição, art. 5º, LXXI, e art. 103, § 2º) permite converter direito de iniciativa assegurado em dever de deflagrar o procedimento legislativo, ou, mais propriamente, em dever de legislar. Assim, reconhecida a inconstitucionalidade da omissão, na decisão proferida no mandado de injunção (Constituição, art. 5º, LXXI) ou na ação direta de inconstitucionalidade por omissão (Constituição, art. 103, § 2º), ficam os órgãos com poder de iniciar o processo legislativo obrigados a empreender a iniciativa reclamada”<sup>5</sup>.

No mesmo sentido, consulte-se a lição sempre precisa de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Frustrado o prazo fixado pela Constituição, cabe, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADI 2.061-7/DF, Rel. Min. Ilmar

5. BRASIL. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. Brasília: 2002.

Galvão) ou, se for o caso, mandado de injunção (MI 283-5/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; MI 441-1/DF, Rel. Min. Moreira Alves)”<sup>6</sup>.

## 1.2. Deliberação parlamentar

De acordo com o art. 166 da CF, “os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum”. Até aí nenhuma novidade.

O que há de especial é que os projetos de lei orçamentária devem, antes de mais nada, ser apreciados por uma comissão mista de Deputados e Senadores especialmente criada para cuidar da elaboração, execução e fiscalização do orçamento: a Comissão Mista de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CMO) – um exemplo de interessante de comissão mista *permanente* –, à qual compete, nos termos do art. 166, § 1º: a) emitir parecer sobre: a.1) projetos de leis orçamentárias; a.2) contas do Presidente da República; a.3) planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF (programas previstos no PPA, por exemplo, além de fundos, como o de combate à pobreza, etc.); b) acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento; c) receber emendas aos projetos de leis orçamentárias.

Logo após a apresentação do parecer da CMOF acerca das emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, a proposição será enviada aos Plenários (da Câmara, e, depois, do Senado Federal) (art. 166, § 2º)<sup>7</sup>. Na verdade, essa seria a regra constitucional, a nosso ver, já que se impõe a apreciação por “ambas as Casas”. Todavia, a prática constitucional consagrou a votação do orçamento em sessão conjunta do Congresso Nacional (art. 89 do Regimento Comum do Congresso Nacional – cuja redação é, aliás, *anterior a 1988*), aproveitando-se da referência constitucional “na forma do regimento comum”. Veja-se o que explica o Manual de Redação da Presidência da República:

“Quanto aos projetos de lei financeira (que compreendem plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e créditos adicionais), as mensagens de encaminhamento dirigem-se aos Membros do Congresso Nacional, e os respectivos avisos são endereçados ao Primeiro Secretário do Senado Federal. A razão é que o art. 166 da Constituição impõe a deliberação congressual sobre as leis financeiras em sessão conjunta, mais

6. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 209.

7. No mesmo sentido: TAVARES, André Ramos. **Op. Cit.**, p. 1345.

precisamente, ‘na forma do regimento comum’. E à frente da Mesa do Congresso Nacional está o Presidente do Senado Federal (Constituição, art. 57, § 5º), que comanda as sessões conjuntas”<sup>8</sup>.

No mais, aplicam-se aos projetos de leis orçamentárias “*no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo*” (CF, art. 166, § 7º).

### 1.3. Emendas

Existem, basicamente, duas diferenças, quanto às emendas, se compararmos a tramitação das leis financeiras com as demais leis ordinárias: a) o poder de emenda é estendido ao Presidente da República; b) admitem-se, em alguns casos, emenda que provoque aumento de despesa.

#### 1.3.1. Legitimidade

Ordinariamente, só órgãos do Parlamento podem oferecer emendas a projetos de lei. Todavia, quanto às leis orçamentárias, a Constituição Federal expressamente atribui ao Presidente da República a possibilidade de alterar o projeto por ele enviado, mesmo quando já em tramitação no Congresso, desde que a CMO ainda não tenha *iniciado* a votação *da parte a ser emendada* (do capítulo, entendemos, pois a deliberação de cada parte é feita de forma global).

É o que se colhe do art. 166, § 5º, *in verbis*: “*O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta*”.

Como se vê, as emendas presidenciais podem ser enviadas até durante a discussão do projeto, ou até mesmo durante a votação na comissão – neste último caso, desde que ainda não tenha sido *iniciada* (começada) a deliberação, na CMO, **do capítulo em que está incluída a parte a ser alterada**.

#### 1.3.2. Limites

Já vimos que, quanto às leis ordinárias *em geral* (permita-se a redundância), pode haver emendas em qualquer caso, mas há uma restrição a tal

8. BRASIL. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. Brasília: 2002.

poder: não podem ser aumentadas as despesas nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República (art. 63, I). No caso das leis financeiras (melhor, no caso do projeto de LDO e do projeto de LOA), essa proibição desaparece: admitem-se mesmo as emendas parlamentares que aumentem a despesa prevista. Porém, surgem outras condições que a alteração deve cumprir para ser considerada válida.

### 1.3.2.1. Projeto de LOA

De acordo com o art. 166, § 3º, da CF:

“As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei”.

Perceba-se que as emendas ao projeto de LOA (e aos projetos que alterem o orçamento, ou seja, projetos de créditos adicionais) devem cumprir duas dessas três condições. A condição do inciso I deve ser assegurada em qualquer caso. Já quanto aos incisos II e III, a emenda deve cumprir *uma das duas*: ou ela aumenta a despesa, mas indica a respectiva fonte de financiamento (II), ou ela apenas altera o texto do projeto, sem aumentar a despesa<sup>9</sup>.

Pode-se dizer, então, que as emendas ao projeto de LOA devem, necessariamente, ser compatíveis com a LDO e o PPA, por uma questão de antecedência lógica. Além disso, se aumentarem a despesa prevista, deverão indicar *de onde virá o dinheiro*.

9. Em sentido diverso, defendendo que mesmo as emendas que remanejem despesa só podem ser admitidas se voltadas à correção de erros materiais: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** São Paulo: Atlas, 2009, p. 697.

Essa *fonte* só será admitida da anulação (cancelamento) de outra despesa, de modo que, a rigor, o *montante* da despesa global não seja alterado<sup>10</sup>. Mesmo assim, determinadas rubricas não podem ser canceladas: a) pagamento de pessoal (pois é uma despesa necessária); b) serviço da dívida (para evitar que o governo deixe de pagar a dívida para gastar em outros setores, e, com isso, passe a se endividar ainda mais); e c) repasses obrigatórios para Estados, DF e Municípios.

#### 1.3.2.1.1. Emendas de execução obrigatória (“emendas impositivas”)

Não se trata propriamente de regra de processo legislativo, mas merecem duas palavras as chamadas emendas parlamentares de execução financeira e orçamentária obrigatória (conhecidas como “emendas impositivas”). Trata-se de alteração promovida no sistema constitucional orçamentário brasileiro pelas ECs nºs 86, de 2015, e 100, de 2019 – que obrigaram o poder executivo a executar a parcela do orçamento oriunda de emendas de parlamentares (emendas individuais) e emendas de bancadas de estados (emendas de bancada), respectivamente. O tema diz mais respeito à execução do orçamento, mas é preciso saber da existência dessas espécies notáveis de emendas.

#### 1.3.2.2. Projeto de LDO

Nesse caso, também se admite o aumento da despesa prevista, sendo exigida apenas uma condição: que as emendas sejam compatíveis com o plano plurianual (CF, art. 166, § 4º).

#### 1.3.2.3. Projeto de PPA

Aqui vale a regra geral das emendas, ou seja, não se admite aumento da despesa. Isso porque: a) o PPA geralmente não deve mesmo prever despesas, pois tem por objeto imediato apenas “*de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*” (art. 165, § 1º); e também porque b) a regra do art. 63, I, não excetua o PPA, mas apenas os projetos de LOA e de LDO.

---

10. Na prática, encontram-se às vezes formas de conseguir o aumento do montante, mediante reestimativa (muitas vezes artificial) da receita. Essa prática parece ter diminuído, após a entrada em vigor da EC nº 95, de 2016 (Teto de Gastos, ou Novo Regime Fiscal).

É a opinião de José Afonso da Silva:

“Em se tratando do projeto de lei do plano plurianual, o processo de emendas se rege pelas regras do art. 63, I, segundo o qual não haverá aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, que se referem às emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de diretrizes orçamentárias. O plano plurianual não entra aí. Logo, este não pode sofrer emendas que lhe aumentem as despesas”<sup>11</sup>.

### 1.3.3. *Pertinência temática*

É uma regra geral que as emendas aos projetos de lei devem guardar pertinência temática com a proposição principal. Entretanto, quando tratamos dos projetos de lei em matéria orçamentária, essa exigência se mostra ainda mais rígida, em vista de dispositivo constitucional específico que prevê essa determinação.

Falamos do art. 165, § 8º, que dispõe: “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

Essa disposição tem por objetivo evitar as chamadas “caudas orçamentárias” (*riders*), disposições que o Congresso Nacional aprovava, junto com o orçamento anual, mas que não tinham qualquer ligação com a matéria de estimativa de receita ou de fixação de despesa.

É o que ensina André Ramos Tavares:

“É vedado inserir dispositivo nessa lei [LOA] que não seja ou previsão de receita ou estabelecimento de despesa. Trata-se de evitar aquilo que no Direito pretérito era denominado ‘caudas orçamentárias’. Essas caudas eram normas contendo matéria estranha ao orçamento e que, para que este fosse aprovado, acabavam elas também, por consequência, tendo que sê-lo”<sup>12</sup>.

Trata-se do chamado “princípio da exclusividade”, como é designado pela doutrina. José Afonso da Silva resume a gênese do dispositivo:

11. SILVA, José Afonso da. **Op. Cit.**, p. 747.

12. TAVARES, André Ramos. **Op. Cit.**, p. 1345.

“Esse princípio foi introduzido no Direito Constitucional brasileiro pela Emenda Constitucional de 1926 no § 1º do art. 34 da Constituição de 1891.

(...) decorreu do abuso que se verificava na votação dos orçamentos durante a República Velha, quando, por meio de emendas à proposta do Executivo, Deputados e Senadores introduziam na lei orçamentária matérias absolutamente estranhas ao direito financeiro, o que gerava as chamadas *caudas orçamentárias* ou *orçamentos rabilongos*, na expressão de Rui Barbosa.

O princípio deve ser entendido hoje como meio de evitar que se incluam na lei orçamentária normas relativas a outros campos jurídicos, tais como as que modificam ou ampliam, por exemplo, o Código Civil, o Código Comercial e a legislação de pessoal”<sup>13</sup>.

Hoje, caso seja aprovada uma emenda com violação à citada regra constitucional, deverá ser obviamente declarada inconstitucional, por violação ao processo legislativo (inconstitucionalidade formal).

#### 1.4. Rejeição

Como todo e qualquer projeto de lei, os projetos de PPA, de LDO e de LOA podem ser rejeitados pelo Congresso Nacional. Realmente, se a proposição é posta em votação, a consequência é que ela pode ser aprovada, ou não.

Porém, é óbvio que a rejeição do projeto de LOA traz incontáveis problemas, pois o ente federativo ficará durante todo o exercício financeiro sem uma peça única que estime a receita e fixe a despesa, isto é, terá que ser governado por meio da abertura, caso a caso, de créditos adicionais, sempre com a prévia autorização legislativa.

A possibilidade de rejeição total do projeto de lei orçamentária (que é *absolutamente excepcional*) encontra-se expressamente prevista no texto constitucional, mais precisamente no § 8º do art. 166: “Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou **rejeição** do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa”<sup>14</sup>.

13. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 719.

14. José Afonso da Silva adverte que “a rejeição só deve ser praticada em situação extrema de proposta distorcida, incongruente e impossível de ser consertada por via de emendas, dadas as limitações para estas”. **Op. Cit.**, p. 747. Igualmente: MORAES, Alexandre de. **Op. Cit.**, p. 698.

Por conta desse dispositivo, e também da regra segundo a qual o primeiro período da sessão legislativa ordinária (02/fev. a 17/jul.) não pode ser interrompido sem a aprovação da LDO (art. 57, § 2º), José Afonso da Silva sustenta que o projeto de LOA pode ser rejeitado pelo Congresso, mas não o projeto de lei de diretrizes orçamentárias<sup>15</sup>.

Como todas as vênias possíveis, permitimo-nos discordar do eminente mestre. A rejeição de um projeto de lei – qualquer que seja – é prerrogativa básica do Legislativo. Negá-la é negar vigência ao próprio princípio da independência e harmonia entre os poderes<sup>16</sup>. Na verdade, quando o art. 57, § 2º, determina que não se pode interromper a sessão legislativa ordinária sem que tenha sido aprovado o projeto de LDO, nada diz que seja o projeto primeiro que foi encaminhado pelo Executivo.

Imagine-se, por exemplo, que o Presidente da República encaminhe ao Congresso Nacional um projeto de LDO totalmente inaceitável. Tão viciado e malfeito que não pode sequer ser corrigido por meio de emendas parciais. Mesmo assim, a base governista insiste em colocá-lo na ordem do dia. O governo, certo de que conseguiria “dobrar” os parlamentares, conta com a aprovação, mas o projeto é votado e rejeitado. Essa deliberação seria inconstitucional?

Creemos que não. Apenas isso obrigaria o Executivo a propor um *novo* projeto de lei de diretrizes orçamentárias (dessa vez, espera-se, de acordo com as regras do processo orçamentário). E, enquanto isso, o Congresso deverá arcar com o ônus de sua manifestação, não podendo entrar em recesso antes de aprovar o novo projeto de LDO. É a interpretação que julgamos mais compatível com os princípios constitucionais, sem desrespeitar o § 2º do art. 57.

### 1.5. Sanção e veto

Como qualquer projeto de lei, os projetos de PPA, LDO e LOA podem ser sancionados ou vetados pelo Presidente da República. Em caso de veto, aplicam-se as mesmas regras previstas no art. 66 da Constituição<sup>17</sup>.

15. *Ibidem*, p. 747.

16. Alexandre de Moraes defende que “*sem expressa determinação constitucional, não há como suprimir-se a independência do poder legislativo ao analisar um projeto de lei, quer aprovando-o, quer rejeitando-o, total ou parcialmente*”. **Op. Cit.**, p. 698.

17. No mesmo sentido: SILVA, José Afonso da. **Op. Cit.**, p. 747.

# O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO

---

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Noções de controle de constitucionalidade; 2. Controle político; 2.1. A sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, V); 2.1.1. Origem da norma; 2.1.2. Natureza do controle consubstanciado no ato de sustação; 2.1.3. Motivos da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar; 2.1.4. Atos passíveis de sustação; 2.1.5. Efeitos jurídicos do ato de sustação; 3. Controle jurisdicional; 3.1. Esclarecimento prévio: a distinção entre controle concentrado e abstrato e entre controle difuso e concreto; 3.2. Controle concentrado; 3.2.1. Cabimento de ADI contra medida provisória por ausência dos pressupostos constitucionais; 3.2.2. Conversão da medida provisória em lei depois do ajuizamento da ADI; 3.2.3. Cabimento de ADPF para questionar os efeitos de medida provisória rejeitada; 3.3. Controle difuso; 3.4. Atos do processo legislativo excluídos do controle judicial; 3.5. O papel do Senado Federal na ampliação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade em controle difuso (art. 52, X, da CF); 4. O controle da omissão legislativa; 4.1. Mandado de injunção; 4.1.1. Natureza; 4.1.2. Hipóteses de cabimento; 4.1.2.1. Ausência de norma regulamentadora de direito assegurado na Constituição; 4.1.2.2. Espécie de norma regulamentadora cuja ausência pode ser combatida; 4.1.2.3. Omissões de atos do processo legislativo; 4.1.3. Efeitos da decisão; 4.2. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO: art. 103, § 2º); 4.3. Distinções entre ADO e MI; 5. Controle de constitucionalidade durante o processo legislativo; 5.1. Meios formais ou expressos 5.1.1. Mecanismo do Executivo: veto por inconstitucionalidade; 5.1.2. Mecanismo do Judiciário: mandado de segurança preventivo; 5.1.3. Mecanismos do Legislativo; 5.1.3.1. Parecer da CCJ (ou de outra comissão, no caso do Senado Federal); 5.1.3.2. Devolução de proposição manifestamente inconstitucional pelo Presidente da Casa; 5.1.3.3. Apresentação de emenda saneadora de inconstitucionalidade; 5.2. Meios informais ou implícitos; 5.2.1. Retirada da proposição pelo autor, quando há indícios de inconstitucionalidade (formal ou material); 5.2.2. Devolução de relatoria; 5.2.3. Engavetamento; 5.2.4. Apresentação de voto em separado baseado em argumentos de inconstitucionalidade; 5.3. Síntese dos meios formais e informais de controle preventivo; 5.4. O controle de constitucionalidade por meio de mecanismos formais no âmbito das comissões: dois modelos; 5.4.1. A distinção entre o controle difuso e o controle concentrado no âmbito do Poder Legislativo; 5.5.2. Modelo "concentrado": a Câmara dos Deputados; 5.5.2.1. Procedimento comum ordinário (apreciação de PL com votação pelo Plenário); 5.5.2.2. Procedimento comum abreviado (apreciação de PL com votação pelas comissões) – poder conclusivo; 5.5.2.3. Procedimento especial: apreciação de PEC; 5.5.2.4. Conclusões parciais; 5.5.3. Modelo "difuso": o Senado Federal; 5.5.3.1. PL em procedimento comum ordinário, ouvida a CCJ;

5.5.3.2. PL em procedimento comum ordinário, sem a oitiva da CCJ; 5.5.3.3 PL em procedimento abreviado, com a participação da CCJ; 5.5.3.4. PL em procedimento abreviado, sem a participação da CCJ; 5.5.3.5. Procedimento especial: PEC; 5.5.3.6. Conclusões parciais; 6. Limites da fiscalização judicial sobre o processo legislativo.

## INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo analisar, à luz da doutrina e da jurisprudência, quais os limites e possibilidades do controle de constitucionalidade do processo legislativo.

Perceba-se que o objeto de análise é bastante delimitado: o controle de constitucionalidade realizado sobre aspectos do processo legislativo. Assim, serão estudadas as situações em que esse processo – mecanismo de elaboração das normas gerais e abstratas – é fiscalizado por meio do controle de constitucionalidade. Desse modo, os principais instrumentos da jurisdição constitucional serão abordados tão somente no aspecto em que sirvam para a fiscalização da compatibilidade do processo legislativo com as normas da Constituição.

Em primeiro lugar, exporemos uma breve classificação do controle de constitucionalidade – sem fins de exaurimento, mas apenas de subsidiar o estudo que aqui se pretende empreender. Logo após, analisaremos o controle de constitucionalidade realizado por órgãos políticos, para, depois, debruçar a análise sobre o controle jurisdicional. Por fim, exporemos um dos pontos mais complexos do controle de constitucionalidade sob o aspecto que aqui adotamos: o controle das omissões legislativas.

### 1. NOÇÕES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE<sup>1</sup>

Pode-se dizer, em linhas gerais, que controle de constitucionalidade é o mecanismo de controle (verificação) e garantia da compatibilidade vertical entre as fontes normativas infraconstitucionais (normas-objeto) e a Constituição (norma-parâmetro). Serve para EVITAR que surjam atos incompatíveis com a Constituição (controle prévio ou preventivo) ou para RETIRAR DO ORDENAMENTO os que tenham nascido com o vício da inconstitucionalidade (controle repressivo).

O controle de constitucionalidade pode ser atribuído a diversos órgãos estatais e ser exercido em distintos momentos. Ademais, o ato que será objeto do controle (=da fiscalização) também pode variar. Com bases nesses parâmetros

---

1. Essas noções baseadas no capítulo “Controle de Constitucionalidade” de outra obra nossa: cf. MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Manual Didático de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021.

principais, podemos classificar os mecanismos de controle de constitucionalidade da seguinte forma:

a) Quanto ao órgão controlador: temos então o controle *judicial*, ou *jurisdicional*, aquele exercido por um órgão do Judiciário, com base em critérios técnicos; e o controle *político*, realizado por órgãos sem função jurisdicional (Executivo, Parlamento, etc.). O controle judicial, por sua vez, pode ser subdividido em: controle *difuso* – sistema em que qualquer Juiz ou Tribunal tem autorização para, ao analisar casos concretos, deixar de aplicar leis por entendê-las inconstitucionais; ou controle *concentrado* – sistema no qual somente um órgão específico (Tribunal Constitucional) possui autorização para apreciar a constitucionalidade ou não dos atos jurídicos.

b) Quanto ao momento: de acordo com esse parâmetro, o controle pode ser *preventivo* (incide sobre um *projeto de lei*, com o intuito de *evitar* que surja uma lei inconstitucional); ou *repressivo* (posterior), aquele que incide sobre uma lei *já existente*, para retirá-la (=expulsá-la) do ordenamento jurídico.

c) Quanto ao objeto de controle: segundo essa classificação, podemos subdividir o controle de constitucionalidade em *controle abstrato*, em que se analisa a constitucionalidade ou não de uma lei *em tese* (desapegada de situações individuais), e *controle concreto*, no qual se aprecia a aplicação da lei a determinada situação concreta e específica, como adiante esclareceremos (ver tópico 3).

O Brasil adota como regra o sistema *jurisdicional* de controle da constitucionalidade. Isto é: em nosso ordenamento, cabe, em regra, ao Poder Judiciário declarar se os atos jurídicos são ou não compatíveis com a Constituição. Todavia, isso não significa que não exista, no Brasil controle político; existe, apenas não é a regra geral.

É importante notar, ainda, que há uma relação entre a classificação quanto ao momento e quanto ao órgão controlador. Assim (embora existam exceções), a *regra geral* é a de que o controle *judicial* é geralmente exercido de forma *repressiva* (o Judiciário analisa apenas leis já existentes, ao menos via de regra), ao passo que o controle *político* é geralmente *preventivo* (exercido ainda sobre um projeto de lei).

Analisaremos, de agora em diante, as várias situações em que pode ser analisada a constitucionalidade ou não dos atos praticados ao longo do procedimento legislativo.

## 2. CONTROLE POLÍTICO

O controle político da constitucionalidade do processo legislativo pode ser feito por qualquer órgão legislativo (basta imaginar a hipótese de rejeição

de um projeto de lei, porque a Casa o considerou inconstitucional)<sup>2</sup>. Todavia, existem dois momentos especialmente cunhados para tanto: a) o parecer das Comissões de Constituição e Justiça de cada Casa, que devem manifestar-se sobre a constitucionalidade e juridicidade do projeto; e b) a deliberação executiva, já que o Presidente da República pode vetar projeto de lei, caso o entenda inconstitucional (art. 66, § 1º).

Sobre a possibilidade de veto jurídico do Presidente da República (veto por motivo de inconstitucionalidade do projeto), Gilmar Ferreira Mendes adverte que:

“(...) esse poder há de ser exercido *cum grano salis*, não se confundindo com aqueloutro, que autoriza o Chefe do Executivo a negar a sanção a projetos de lei manifestamente contrários ao interesse público.

Evidentemente, a vinculação de todos os órgãos públicos à Constituição não permite que o Chefe do Executivo se valha do veto com fundamento na inconstitucionalidade com a mesma liberdade que poderá utilizar o veto com base no interesse público”<sup>3</sup>.

Como se vê, esse controle político é, geralmente, realizado de forma preventiva (prévia). Porém, existe ao menos uma hipótese de controle *político* e *repressivo*: o Congresso Nacional pode, por decreto legislativo (art. 49, V), sustar o ato do Poder Executivo que exorbite do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

Assim, caso o Presidente da República, a pretexto de editar um decreto regulamentar (art. 84, IV), invada o assunto reservado às leis, poderá o Congresso, por decreto legislativo, sustar (=suspender) a eficácia desse dispositivo (no todo ou em parte, segundo entendemos). Do mesmo modo, se o Congresso conferir ao Presidente uma delegação *típica* (em que não há necessidade de apreciação do projeto pelo Legislativo) e o Chefe do Executivo editar uma lei exorbitando os limites da matéria que lhe foi delegada, o Congresso também pode editar um decreto legislativo suspendendo a eficácia dessa lei violadora dos limites da delegação.

2. Temos sustentado que é preciso não confundir o controle político de constitucionalidade com controle feito por motivos políticos. Ora, o controle de constitucionalidade é sempre baseado em critérios técnicos (argumentos jurídicos), uma vez que a oposição a determinada proposição por motivos políticos configura, na verdade, uma questão de mérito. Na realidade, o que chamamos de controle político significa, na verdade, o controle feito por órgãos com composição política, em oposição ao controle *jurisdicional* de constitucionalidade.
3. MENDES, Gilmar Ferreira. **O Poder Executivo e o Poder Legislativo no Controle de Constitucionalidade**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional**, vol. V. São Paulo: RT, 2011, p. 211.

Ressalte-se que, se a suspensão da lei ou do decreto for realizada de forma indevida, qualquer dos legitimados constitucionais pode propor ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, judicializando o controle de constitucionalidade sobre esse aspecto do processo legislativo<sup>4</sup>. Da mesma forma, qualquer dos legitimados, caso tenha interesse em ver confirmada a correção do decreto legislativo que suspende a lei delegada exorbitante, pode ajuizar ação declaratória de constitucionalidade, pois o decreto legislativo insere-se no campo de significado de “ato normativo federal”, para fins de cabimento da ADC (CF, art. 102, I, a).

## **2.1. A sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, V)**

Nos termos do conhecido inciso V do art. 49 da CF, dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional inclui-se a de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

### **2.1.1. Origem da norma**

Parte da doutrina aponta como antecessora dessa norma a regra insculpida no art. 91 da Constituição de 1934. Para Gilmar Ferreira Mendes,

“O art. 49, V, da Constituição de 1988 restabeleceu, parcialmente, na ordem constitucional brasileira, instituto que havia sido introduzido entre nós na Constituição de 1934 (CF, art. 91, II), autorizando o Congresso Nacional a sustar os atos legislativos que ultrapassem os limites da delegação outorgada (lei delegada) ou os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Trata-se de fórmula excepcional no sistema constitucional brasileiro, que, por isso mesmo, há de merecer uma interpretação estrita. Nas suas anotações à Constituição de 1934, observou Pontes de Miranda a propósito:

‘...o inciso II do art. 91 constitui atribuição importantíssima. É a primeira vez que adotamos exame dos regulamentos sem o caso concreto, exame da lei em si mesma, em sua existência (...). A Constituição brasileira vai além, posto que só se exerça o poder de exame depois de emitidos. Um pouco função de Alta Corte constitucional, como preconizamos em 1932.

4. STF, Pleno, ADI 748/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 06.11.1992, p. 20105.

O poder do Senado Federal, no caso do inciso II, é total e definitivo. Pode refugar parte ou todo o regulamento. É um intérprete da Constituição e das leis, a respeito de regulamentos do Poder Executivo”<sup>5</sup>.

Há, porém, quem discorde parcialmente dessa afirmação, salientando que o papel exercido pelo Senado Federal, à época da Constituição de 1934, era bastante dessemelhante às funções legislativas do Congresso Nacional atual<sup>6</sup>.

De qualquer sorte, o art. 91 da Constituição de 1934 não deixa de ser um antepassado da atual prerrogativa atribuída ao Congresso Nacional, de maneira que a experiência das polêmicas hermenêuticas sobre o alcance, a finalidade e os efeitos do dispositivo são úteis para o entendimento do regramento atual.

### 2.1.2. *Natureza do controle consubstanciado no ato de sustação*

De acordo com a doutrina, ambas as hipóteses (sustação de atos normativos exorbitantes do poder regulamentar e sustação de lei delegada que extrapolar os limites da delegação legislativa) constituem espécie de controle político de constitucionalidade. É a posição, por exemplo, de Gilmar Ferreira Mendes<sup>7</sup>, Luís Roberto Barroso<sup>8</sup>, Anna Cândida da Cunha Ferraz<sup>9</sup>, Gabriel Dezen Júnior<sup>10</sup> e Marcos Aurélio Pereira Valadão<sup>11</sup>.

5. MENDES, Gilmar Ferreira. **O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle de constitucionalidade**. In: Revista de Informação Legislativa, a. 34, n. 134, abr./jun/1997, p. 15.
6. Cf. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Comentários ao art. 49**. In: LEONCY, Léo Ferreira (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1028. Para Marcos Valadão, “a doutrina cita a Constituição de 1934, que em seu art. 91, incisos I e II, atribuía ao Senado Federal competência semelhante. Contudo, o arcabouço constitucional em que estava inserido o Senado Federal, na Carta de 1934, era diferente, não se tratava de casa legislativa em sua acepção plena, mas estava mais próxima de ser um órgão de coordenação dos poderes federais. Tal dispositivo, embora a Carta de 1934 tenha tido curta duração, foi objeto de polêmica na doutrina”. VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988**. In: Revista de Informação Legislativa, a. 38, n. 153, jan./mar.2002, p. 289.
7. MENDES, Gilmar Ferreira. **Op. Cit.**, p. 14.
8. BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 89.
9. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Op. Cit.**, p. 1029.
10. DEZEN JÚNIOR, Gabriel. **Constituição Federal**. Brasília: Alumnus, 2015, p. 741.
11. VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Op. Cit.**, p. 290. O autor consigna expressamente que, “em ambas as situações, é indubitável que se configura caso de inconstitucionalidade. Se um decreto presidencial vai além do que está previsto na lei, ou seja, exorbita do poder regulamentar, trata-se de inconstitucionalidade do decreto pela via indireta. Também, se a uma lei delegada editada pelo Poder Executivo extrapolar os limites da competência legislativa delegada pelo Congresso

Após análise mais detida, porém, é possível perceber que as situações são distintas. Com efeito, quando se susta a execução de lei delegada que extrapolou os limites da delegação legislativa (conferida nos termos do § 2º do art. 68 da CF), está-se a declarar a *inconstitucionalidade direta* da norma. Uma lei delegada editada sem autorização, ou além da autorização, é ato eivado de inconstitucionalidade formal, pois que editada em desrespeito aos seus pressupostos específicos (art. 68).

Não é o mesmo caso da sustação de outros atos normativos. Nessas hipóteses, suspende-se a execução de atos do Poder Executivo que, a pretexto de regulamentarem uma lei, exorbitem seus mandamentos – isto é, tenham conteúdo *contra legem* ou *praeter legem*<sup>12</sup>. Não se trata, aqui – ao menos não num conceito estrito – de inconstitucionalidade direta, mas sim de mera inconstitucionalidade reflexa. Em outras palavras: o caso é de controle de legalidade, e não de constitucionalidade, já que a norma-parâmetro do controle será a lei, e não a CF. Nessa hipótese, o Legislativo, por meio de decreto legislativo, retira a eficácia da norma infralegal, em virtude de sua incompatibilidade com a legislação ordinária.

### **2.1.3. Motivos da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar**

O objeto do controle de constitucionalidade político previsto no inciso V do art. 49 da CF não é o mérito do ato (sua conveniência e oportunidade), nem mesmo sua inconstitucionalidade material, mas apenas sua inconstitucionalidade formal, especificamente por exorbitância do poder regulamentar<sup>13</sup>.

Dessa forma, não podem os congressistas sustarem um ato normativo do Poder Executivo apenas por discordarem do seu conteúdo, ou das políticas por ele instituídas, ou até mesmo por considerarem o conteúdo da normatização materialmente inconstitucional. Para o primeiro caso (discordância quanto ao mérito), a solução seria, se for o caso, a aprovação de projeto de lei ordinária com conteúdo distinto ao do ato em questão<sup>14</sup>. Para o caso em

---

Nacional, configura-se inconstitucionalidade da mesma lei. Assim, promovendo a sustação desses atos, o Congresso Nacional promove o controle de constitucionalidade dos mesmos”.

12. Cf. MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 1016. No mesmo sentido: FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Op. Cit.**, p. 1030.

13. Nesse sentido: VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Op. Cit.**, p. 292.

14. Dizemos “se for o caso” porque, caso se trate de matéria tipicamente administrativa, de competência exclusiva do Poder Executivo, nem isso será possível, sob pena de violação ao princípio da reserva de administração, verdadeira decorrência lógica do preceito da separação de poderes (CF, art. 2º).

que se identifica uma possível inconstitucionalidade material, a solução seria provocar o Poder Judiciário.

O controle por meio do ato de sustação afeta os atos normativos do Poder Executivo se, e somente se, tais atos forem violadores do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II, e art. 37, *caput*), por extrapolarem os limites da lei que buscavam regulamentar (é dizer, se não cumprirem o mandato do inciso IV do art. 84 da CF, de que devem ser “fieis” à lei).

Em outras palavras: o controle legislativo previsto no inciso V do art. 49 da CF não é um controle de mérito nem de inconstitucionalidade material. O que se controla é a constitucionalidade formal dos atos normativos do Poder Executivo. Claro que essa análise não prescinde de uma apreciação do conteúdo da lei (norma-parâmetro) e do ato objeto de controle. Essa verificação, contudo, distingue-se totalmente de um juízo de valor sobre o conteúdo do ato: trata-se, em verdade, de um juízo jurídico sobre uma questão se o ato normativo cingiu-se à lei por ele regulamentada, ou se a desrespeitou.

Nesse sentido, já decidiu o STF que a sustação de ato que não exorbitou os limites da delegação configura abuso da prerrogativa do art. 49, V<sup>15</sup>.

Com efeito, se se admitisse que o Congresso Nacional controlasse via decreto legislativo a discricionariedade do Poder Executivo, tal situação “refugiaria completamente ao sistema de pesos e contrapesos entre os três Poderes, podendo derivar para uma confusão de competências”<sup>16</sup>.

Com a mesma orientação ora apresentada, José Levi Mello do Amaral Júnior sustenta que

“ainda que se trate de um controle político, a sustação somente pode ser levada a efeito quando houver “(...) o desbordamento, pelo Executivo, do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”<sup>17</sup>.

Em resumo, portanto, pode-se afirmar que a hipótese do art. 49, V, representa um caso específico de controle de constitucionalidade/legalidade, não podendo ser exercido apenas para combater atos dos quais se desgoste, ou de cujo conteúdo se discorde.

15. STF, Pleno, ADI nº 5744/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, j. 23.11.2020.

16. Idem, ibidem, p. 290.

17. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea.** In: Revista de Informação Legislativa, a. 42, n. 168, out./dez.2005, p. 12.

Dessa maneira, argumentos (muitas vezes presentes na justificção de projetos de decreto legislativo embasados no inciso V do art. 49 da CF) sobre o mrito da medida que se visa a sustar são absolutamente irrelevantes. Isso porque, se o ato normativo exorbitar os limites da lei, dever ser sustado, ainda que seu mrito seja louvvel; ao revs, se o ato no desbordar dos limites da lei, no poder ser suspenso, mesmo que se discorde da soluo por ele dada ao tema.

É importante ressaltar esse fato, inclusive, porque os decretos legislativos que sustentem atos do Executivo podem ser objeto de reviso judicial. É dizer: se o Congresso Nacional, sob o pretexto de sustar atos que exorbitem o poder regulamentar, extrapolar, ele mesmo, os limites que lhe so postos pelo inciso V do art. 49 da CF, poder ter sua atuao invalidada judicialmente<sup>18</sup>.

#### 2.1.4. *Atos passveis de sustaço*

A competncia congressual atinge mesmo atos normativos editados por outros rgos do Executivo (federal), que no o Presidente da Repblica. Isso porque, a partir de uma interpretao literal, v-se que o inciso V do art. 49 trata de “atos normativos [e no apenas regulamentares] do Poder Executivo”. Contra, entendendo que s podem ser sustentados atos do Presidente da Repblica, posiciona-se Marcos Valadão, para quem:

“Parece-nos que a resposta é no sentido negativo. O problema aqui é que no compete ao Congresso Nacional, diretamente, por via legislativa (decreto legislativo) se amiscuir (sic) em atos regulamentares, melhor dizer atos normativos, editados no âmbito do Poder Executivo, por autoridades que no o Chefe do Poder Executivo. Há outros mecanismos para se proceder a esse controle, a cargo do Poder Judicário, de maneira genérica, e, em situaes específicas, do Tribunal de Contas da Unio

18. Nesse sentido: MENDES, Gilmar Ferreira. **Op. Cit.**, p. 15. Para Marcos Valadão, “o decreto legislativo que veicula a sustaço do ato do Poder Executivo pode ser objeto do controle concentrado de constitucionalidade, com base no art. 102, inciso I, e seu § 1º, e art. 103, § 4º, i.e., por via de ao direta de inconstitucionalidade, de arguio de descumprimento de preceito fundamental e de ao declaratria de constitucionalidade, respectivamente. (...) Já foram mencionadas as ADIns nº 748-3/RS e 1.553-2/DF, cujos objetos eram decretos legislativos estaduais editados para sustar atos regulamentares de governadores. Por via dessas ADIns, ficou estabelecido que o decreto legislativo sustador pode ser objeto de controle concentrado.” O autor prossegue afirmando que, “no caso de haver constitucionalidade formal do decreto legislativo, i.e., a hipotese de sua edio é plausvel e os trâmites legislativos pertinentes foram cumpridos de maneira escoreita, restará ainda por parte do STF a análise da questao de mrito, ou seja, se o ato do Poder Executivo pode ou no ter exorbitado do poder regulamentar ou dos limites da delegao legislativa.” (VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Op. Cit.**, pp. 294/295).

(art. 71, incisos IX, X e XI). Além do que, essa modalidade de atos não se amolda, em sentido estrito, ao conceito de ato regulamentar, decorrente do poder regulamentar, mas sim ao de ato executivo, inserindo-se no âmbito dos atos normativos.”<sup>19</sup>

Anna Cândida da Cunha Ferraz também considera que o poder de sustação abrange apenas os atos do Chefe do Poder Executivo, “não alcançando atos administrativos de outras autoridades, ainda que normativos, tais como as instruções normativas ministeriais”<sup>20</sup>. A própria autora, contudo, reconhece que “este é ainda um ponto em aberto na doutrina e na jurisprudência, pois (...) o Supremo Tribunal Federal admitiu, em tese, que Resolução (...) pudesse ser objeto da sanção estabelecida no art. 49, V, em exame (ACO-QO 1048)”<sup>21</sup>.

É certo, entretanto, que o STF entendeu não poderem ser sustados atos judiciais, ainda que editados pelo Tribunal Superior Eleitoral, no exercício de seu poder regulamentador da legislação eleitoral<sup>22</sup>. A Corte refutou, portanto, a interpretação ampliativa do disposto no inciso V do art. 49, para alcançar também atos normativos emanados do poder regulamentar *de outros Poderes da República*, ainda que tal competência seja combinada com o inciso XI do mesmo art. 49 (segundo o qual compete ao Congresso Nacional “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”). Nesse sentido, a jurisprudência distanciou-se de parte da doutrina, que previa a possibilidade de o ato de sustação congressional atingir outros Poderes, além do Executivo<sup>23</sup>.

### 2.1.5. Efeitos jurídicos do ato de sustação

O conteúdo do decreto legislativo consiste na sustação do ato impugnado. Trata-se de ato definitivo (a não ser que invalidado judicialmente, por motivos lógicos), que opera no plano da eficácia da norma, retirando-lhe a possibilidade de produzir efeitos, tendo como causa a sua invalidade. Não atinge, assim, o aspecto da existência, uma vez que não possui o condão de revogar o ato do Executivo<sup>24</sup>.

19. VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Op. Cit.**, p. 293.

20. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Op. Cit.**, p. 1030.

21. *Idem*, *ibidem*, p. 1030.

22. STF, Pleno, Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 33/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe de 29.10.2014.

23. Cf. DEZEN JÚNIOR, Gabriel. **Op. Cit.**, p. 743.

24. Em sentido contrário, defendendo que o ato congressional ataca “a existência e a validade da norma jurídica”, cf. VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Op. Cit.**, p. 291.