CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Minas e Energia

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 918, DE 2018

Apensado: PDC nº 922/2018

Susta a aplicação do Decreto nº 9.351, de 19 de abril de 2018, que qualifica as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e do Programa Nacional de Desestatização - PND, para início dos procedimentos necessários à contratação dos estudos pertinentes à privatização, bem como aprova as recomendações da Resolução nº 30 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI quanto às atribuições do BNDES e do Ministério de Minas e Energia para a privatização da Eletrobras.

Autores: Deputados HENRIQUE FONTANA E OUTROS

Relatora: Deputada GREYCE ELIAS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 918, de 2018, tem o objetivo de sustar a aplicação do Decreto nº 9.351, de 19 de abril de 2018, alterado pelo Decreto nº 9.375, de 2018. A norma impugnada está vazada nos seguintes termos, **verbis**:

> *"Art. 1º Fica qualificada, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, e incluída no Programa Nacional de Desestatização - PND, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras,* ***condicionada a assinatura de contrato que tenha por finalidade a realização dos estudos necessários à execução deste Decreto à aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 9.463, de 2018****.*
>
> *Art. 2º Ficam aprovadas as recomendações estabelecidas na Resolução nº* 30, de 19 de março de 2018, *do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI, quanto às atribuições do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, para a realização dos estudos a que se refere o art. 1º.*

> *Art. 3º Ficam aprovadas as recomendações estabelecidas na Resolução nº* 30, de 2018, *do CPPI, quanto às atribuições do Ministério de Minas e Energia, a quem caberá constituir e coordenar os grupos de trabalho referidos no § 1º do art. 4º da referida Resolução."* (grifo nosso)

A norma qualifica as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e inclui a estatal no Programa Nacional de Desestatização – PND, além de aprovar as recomendações da Resolução nº 30 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI quanto às atribuições do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e do Ministério de Minas e Energia relativas ao processo de desestatização da Eletrobras.

O art. 1º do Decreto nº 9.351, de 2018, com a redação dada pelo Decreto nº 9.375, de 2018, condiciona a eficácia da norma à *"aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 9.463, de 2018".*

O PL 9.463/2018, que dispõe sobre a desestatização da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, encontra-se aguardando criação de Comissão Especial pela MESA, conforme espelho da tramitação.

Na justificação, os autores argumentam que a privatização da Eletrobras e suas subsidiárias depende de prévia e expressa aprovação desse parlamento por lei ordinária, uma vez que a Lei nº 10.848, de 2004, expressamente excluía essas empresas do PND.

Alegam que a revogação do dispositivo da referida Lei por meio da Medida Provisória (MPV) nº 814, de 2017, é questionável e vem sendo contestada por intermédio da ADI 5.884, perante o Supremo Tribunal Federal. Também afirmam que o processo de privatização de que trata o decreto atacado é ilegal, pois o art. 7º da Lei nº 3.890-A, de 1961, exige da União, nas emissões de ações ordinárias da Eletrobras, sempre se subscrever em cota de ações suficiente para lhe garantir o mínimo de cinquenta e um por cento do capital votante. Avaliam ainda que a disposição da mencionada MPV nº 814/2017 de tratar de mesma questão contida no Projeto de Lei - PL nº 9.463/2018 de autoria do Poder Executivo, viola o princípio da separação dos poderes.

Trata-se de matéria sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação ordinário. Foi despachada para exame das Comissões de Minas e Energia e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Encontra-se apensado o PDC nº 922, de 2018, que possui o mesmo objeto da proposição principal.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Como se pode verificar, todos os comandos emanados da norma impugnada estão condicionados à aprovação do Projeto de Lei nº 9.463, de 2018. Consequentemente, não há norma dotada de eficácia referente à privatização da Eletrobras a ser analisada em relação ao modelo, estrutura institucional e papel dos agentes do setor elétrico brasileiro. Isso obriga que o exame da matéria na Comissão de Minas e Energia seja feito meramente do ponto de vista da possibilidade do exercício da competência prevista no art. 49, V, da Constituição.

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.

No caso do inciso V do art. 49, resta claro tratar-se de competência exclusiva, pois o poder/dever do Poder Legislativo de controlar os atos do Executivo, suspendendo-lhes a eficácia normativa, decorre do sistema de *checks and balances*[1] previsto na Constituição, não sendo passível de delegação

A norma exige a presença de duas circunstâncias para atrair a competência do Congresso Nacional, 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 legem* ou *praeter legem*, expõe o ato transgressor ao exercício, pelo Congresso Nacional, da competência exclusiva que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição[2]. Entende a excelsa Corte que o decreto legislativo também

---

[1]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).

[2] RE 318.873-AgR/SC: "O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra *legem* ou *praeter legem,* não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da

expressa função normativa tal qual a lei, apesar de limitar-se materialmente à suspensão da eficácia de ato oriundo do Poder Executivo[3].

A competência conferida ao Congresso Nacional só deve ser utilizada em atos de natureza normativa, independente do *nomem iuris* adotado. 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”[4].

No julgamento do RE 486.748/PI a 1º Turma do STF, por maioria, decidiu que é inconstitucional o decreto legislativo que susta ato jurídico perfeito. No caso, o decreto legislativo estadual anulou a adesão de servidores ao Programa de Demissão Voluntária (PDV), por vislumbrar coação nos desligamentos, e determinou a reintegração deles ao serviço público. O STF decidiu que o decreto legislativo não poderia prosperar, porquanto invadira a competência específica do Poder Executivo que dá cumprimento à legislação própria instituidora desse programa especial de desligamento espontâneo. Ademais, enfatizou-se que, na presente situação, o Poder Legislativo estadual praticara ato próprio do Poder Judiciário ao reconhecer que teria havido coação, independentemente da provocação dos interessados.

No julgamento de medida cautelar na ADI 834/MT, quando se analisou a possibilidade da edição de Decreto legislativo para sustar concorrência instaurada pelo Poder Executivo, o STF também externou o entendimento de que o decreto legislativo que susta a realização de licitação pública convocada pelo Estado, ainda que formalmente legislativo, não se

---

República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)’. Doutrina. Precedentes (Rel. Min. CELSO DE MELLO).

[3] ADI 748-MC: "Possibilidade de fiscalização normativa abstrata (...). O decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da Constituição federal, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, à suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derrogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo." (Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em 1/7/1992, Plenário, DJ de 6/11/1992).

[4] ADI 587, Questão de Ordem, Rel. Min. CELSO DE MELLO, pub. DJ de 8/5/1992, ementário n.º 1860-1.

impregna de essência normativa, porque o conteúdo veicula determinação materialmente administrativa. Em razão disso a Corte concedeu a medida cautelar, com base na "necessidade de preservar a incolumidade da ordem política local e de manter, no plano jurídico-institucional, a harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado-membro."[5]

Sustar um ato normativo do Poder Executivo é exercitar o controle de constitucionalidade político repressivo. Implica atacar a validade do ato normativo porque este ultrapassou a sua competência constitucional. Consequentemente, ao aprovar o decreto legislativo previsto no inciso V do art. 49 da Constituição, o Congresso Nacional retira a eficácia da norma desde a sua edição ou a partir da aprovação do decreto, se estiver previsto explicitamente 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.

No decreto legislativo que susta regulamento do Poder Executivo, 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

---

[5] ADI 834 MC/MT, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julg. 11/02/1993, Tribunal Pleno, pub. DJ 2/4/1993, p. 5617. "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO LEGISLATIVO ESTADUAL QUE SUSTOU CONCORRÊNCIA INSTAURADA PELO PODER PÚBLICO - ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO - INVIABILIDADE DE SEU EXAME EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO AO ARTIGO 1. DO DECRETO LEGISLATIVO N. 2.841/92 -ATO IMPUGNADO QUE TAMBÉM DEFINE CRIME DE RESPONSABILIDADE - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA RECONHECIDA - JUÍZO POSITIVO DE CONVENIENCIA- SUSPENSÃO DE EFICACIA DO ART. 2. DO DECRETO LEGISLATIVO N. 2.841/92 DO ESTADO DE MATO GROSSO - PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO. - Decreto legislativo que susta a realização de licitação pública convocada pelo Estado não se impregna de essência normativa. Ainda que incorporado a texto de espécie jurídica formalmente legislativa, esse ato - precisamente porque seu conteúdo veicula determinação materialmente administrativa - não se expõe a jurisdição constitucional de controle *in abstract* do Supremo Tribunal Federal. - Decreto legislativo, ainda que emanado da União Federal, não se qualifica como instrumento juridicamente idôneo a tipificação de crimes de responsabilidade. O tratamento normativo dos crimes de responsabilidade ou infrações político-administrativas exige, impõe e reclama, para efeito de sua definição típica, a edição de lei especial. Trata-se de matéria que se submete, sem quaisquer exceções, ao princípio constitucional da reserva absoluta de lei formal. - A suspensão cautelar da eficácia de preceito normativo pode ter por fundamento razões de conveniência ditadas pela necessidade de preservar a incolumidade da ordem política local e de manter, no plano jurídico-institucional, a harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado-membro."

ser sustado pelo Congresso Nacional, não importando sua forma ou ***nomem iuris***.[6]

A competência prevista no inciso V do art. 49 da Constituição é uma espécie de controle de constitucionalidade político repressivo ou *a posteriori*. Assim, o decreto legislativo inibe as consequências jurídicas do ato impugnado desde o seu nascedouro, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, tal como ocorre na declaração de inconstitucionalidade pelo STF em sede de controle concentrado. 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 ***ex tunc***[7] e ***erga omnes***.[8]

A eficácia da norma pertence ao mundo de ser enquanto a validade pertence à ordem do dever-ser. Logo, a eficácia é uma qualidade que torna a norma exigível. A eficácia é condição da validade. A eficácia de uma norma consiste em que esta é, em geral, efetivamente cumprida e, se não cumprida, é aplicada. Assim, se uma norma proíbe matar animal de uma certa espécie, ao ligar a tal matar uma pena como sanção, perderia sua validade se aquela espécie de animal desaparecesse e, por conseguinte, não fosse possível nem o cumprimento nem a aplicação da norma jurídica.[9]

Conforme determinação expressa de seu art. 1º, o Decreto nº 9.351, de 2018, alterado pelo Decreto nº 9.375, de 2018, não possui eficácia, pois depende da aprovação do Projeto de Lei nº 9.463, de 2018, que ainda tramita na Casa. É, por assim dizer, a regulamentação do que ainda não existe. Assim sendo, não há eficácia normativa concreta oriunda da norma impugnada que autorize a desestatização da Eletrobras, a ser sustada. Portanto, não estão presentes os requisitos necessários à aprovação de Decreto Legislativo destinado a sustar os efeitos do Decreto nº 9.351, de 2018, simplesmente porque não se pode sustar a eficácia de uma norma que não possui este atributo.

Em razão disso, estou encaminhando indicação ao Poder Executivo que, no espírito de modernização e desburocratização, promova a revogação da norma impugnada pois, muito embora vigente, a falta de eficácia retira-lhe a validade.

---

[6] Denominação legal definindo um ato, um fato ou um instituto jurídico.

[7] Com efeito retroativo.

[8] Que a todos obriga, é oponível a todos ou tem efeito sobre todos.

[9] DINIZ, Maria Helena. *A ciência jurídica.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. P. 47

Diante de todo o exposto, nada mais resta a esta relatora senão se manifestar pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 918, de 2018, e pela **REJEIÇÃO**, por prejudicado, do PDC nº 922, de 2018, apensado, por inexistir normas dotadas de eficácia a serem sustadas.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada GREYCE ELIAS

Relatora