

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 229, DE 2019

Susta a aplicação do Decreto nº 9.784, de 07 de maio de 2019”, que “Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos”.

Autor: Deputado ALESSANDRO MOLON

Relator: Deputado CARLOS JORDY

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Projeto de Decreto Legislativo em epígrafe, de autoria do Dep. Alessandro Molon, objetivando, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, sustar a aplicação do Decreto nº 9.784, 07 de maio de 2019, que, declara a revogação de diversos outros decretos normativos.

Em síntese autor do projeto argumenta que o Decreto contraria “princípios constitucionais fundamentais” visto que determina a extinção de diversos órgãos colegiados no âmbito da Administração Pública. Defende sua sustação porquanto a extinção desses órgãos afronta a participação da sociedade nos processos de consulta, elaboração, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas e da ação governamental.

Foram apensados os Projetos de Decreto Legislativo n. 260, de 2019, e n. 281, de 2019, ambos de autoria do Dep. Aírton Faleiro e o



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214113254300>



* C D 2 1 4 1 1 3 2 5 4 3 0 0 *

Projeto de Decreto Legislativo n. 710, de 2019, de autoria do Dep. Vilson da Fetaemg. Assim como o projeto principal, todos os apensados propõem a sustação do Decreto nº 9.784, 07 de maio de 2019, argumentado sua inconstitucionalidade material em razão da extinção de órgãos colegiados que previam a participação da sociedade.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise do mérito e admissibilidade, está sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados e tramita em regime ordinário.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a proposição referida, bem como seus apensados, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, nos termos regimentais.

O art. 84, IV, da Constituição Federal estabelece o poder regulamentar como competência privativa do Poder Executivo. Nos termos da norma constitucional, o Presidente da República poderá expedir decretos para fiel execução das leis. Além disso, o inciso VI do mesmo dispositivo constitucional estabelece a competência do Chefe do Executivo para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos

Por outro lado, no exercício de suas funções fiscalizatórias, o texto constitucional garante exclusivamente ao Congresso



Nacional o poder de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (art. 49, V, da CF/88).

A primeira questão que se impõe, portanto, é saber se o Decreto nº 9.784, 07 de maio de 2019, se configura como ato normativo e exorbita do poder regulamentar, atraindo assim a competência da iniciativa parlamentar para sustação do ato.

No caso em tela, preliminarmente, vale observar que o Decreto foi publicado com fundamento no art. 16 da Lei Complementar n. 95, de 1998, que determinou também a consolidação dos atos do Poder Executivo. Com efeito, restou estabelecida a competência nessa Lei para que os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios efetuassem a triagem, examinassem e consolidassem os decretos de conteúdo normativo e geral, bem como os demais atos normativos inferiores, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo-os à Presidência da República, para posterior publicação. A Lei Complementar ainda estipula que, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, o Poder Executivo promoverá a atualização da coletânea dos atos normativos.

Por certo, foi publicado em maio de 2019, o Decreto nº 9.784 que declarou a revogação de trinta e nove outros decretos regulamentares do Poder Executivo. Com objetivo de adequar os decretos à configuração administrativa do novel Governo Federal, o ato especificou nominalmente, em seu anexo, cinquenta e cinco colegiados a serem extintos, abrangendo comitês de acompanhamento e assessoramento, grupos interministeriais, câmaras técnicas, conselhos, fóruns e mesa. O Decreto estipulou ainda que as atribuições desses “órgãos colegiados” extintos ficam transferidas aos “órgãos responsáveis”.



Em vista disso, analisando a natureza dos decretos revogados e dos respectivos órgãos colegiados têm-se que o Decreto que ora se pretende sustar é ato regulamentar. O Decreto nº 9.784 é ato secundário, típico da competência administrativa do Presidente da República porquanto torna efetiva a determinação legal para a consolidação de atos e realiza a necessária organização de seus órgãos, com escopo de assegurar a governabilidade. Não se tratando, conseqüentemente, de norma abstrata e genérica, assim como não cria obrigações diversas das previstas em lei, então, o Decreto não invade a esfera do Poder Legislativo.

Quanto à natureza dos colegiados, acompanhando a lição de Hely Lopes Meirelles, faz-se necessário classificar as categorias de órgãos que compõem a estrutura da Administração Pública. Segundo sua doutrina, órgãos independentes, órgãos autônomos, órgãos superiores e órgãos subalternos regem-se por diferentes princípios e regras a depender da sua categoria jurídica. Os órgãos independentes são “os originários da Constituição e representativos Poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário (...), sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional”; órgãos autônomos, “localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes”, como os “Ministérios” e as “Secretarias de Estados e de Municípios”; os órgãos superiores, “detêm poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica”, apesar de “sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta”; e os órgãos subalternos, “todos aqueles que se acham hierarquizados a órgãos mais elevados, com reduzido poder decisório e predominância de atribuições de execução” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 75/76).



Decerto, o ato do Executivo não revogou órgãos independentes ou autônomos. Os colegiados foram criados por decreto e extintos por decreto, transferindo-se suas atribuições aos órgãos responsáveis. Assim, dispondo sobre a organização e funcionamento da administração federal, sem implicar extinção de órgãos criados por lei, o Decreto encontra-se em consonância com o poder privativo do Chefe do Executivo previsto também no art. 84, VI do texto constitucional. É dizer, trata-se de ato normativo, mas de efeitos concretos.

Nessa esteira, vale ressaltar que o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Como evidenciou o Ministro Celso de Mello, a sustação de ato normativo do Poder Executivo configura competência extraordinária que, para ser viabilizada, demanda a verificação de disposição *contra legem* ou *praeter legem* (AC 1.033 AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006). Em assim sendo, como o decreto regulamentar do Presidente da República não contrariou ou inovou a lei, não se vislumbra hipótese de competência parlamentar para sustar ato político administrativo de efeito concreto regulamente emanado pelo Poder Executivo.

Destarte, não cabe ao parlamentar, sob pena de grave ofensa ao princípio da separação de poderes, desconstituir, ainda que pela via do Decreto Legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Resta caracterizado, portanto, o vício de inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo n. 229, de 2019, e de seus apensados.

Ademais, quanto ao mérito, em suas justificativas, os autores, do projeto principal e dos apensados, não apontam quais abusos



regulamentares teria cometido o Poder Executivo. Alegam apenas, de forma generalizada, que houve contrariedade a “princípios constitucionais fundamentais” e ao “espírito do Estado Democrático de Direito”. Como reconhecido pela doutrina e jurisprudência, para que eventual sustação ocorra, faz-se necessário comprovar quais disposições exorbitam o direito regulamentar, *contra legem* e/ou *praeter legem*.

Outrossim, no que tange às alegações sobre participação e publicidade, importante destacar o disposto no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que fundamentou a edição do Decreto ora atacado. Já em abril daquele ano, restou estabelecido pelo Governo Federal que “***as propostas de revogação expressa das normas referentes aos colegiados extintos***” **seriam encaminhadas pelos órgãos e entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, da relação dos colegiados que presidam, coordenem ou de que participem** à Casa Civil, garantindo-se ainda a publicação desses atos. É dizer, de pronto, os atos do Executivo asseguraram a participação e a análise dos órgãos envolvidos, seus presidentes, coordenadores e participantes, portanto, da própria sociedade.

Em assim sendo, há amparo constitucional e legal para a edição Decreto nº 9.784, de 07 de maio de 2019, que, revogando diversos outros decretos, não invadiu a competência legislativa do Congresso Nacional, não causou prejuízo ao prosseguimento das políticas públicas setoriais até então desenvolvidas, tampouco feriu princípios democráticos ou regras constitucionais.

Não se pode olvidar, por fim, que os órgãos colegiados estabelecidos por leis especiais e específicas, bem como as mudanças na organização e funcionamento do Poder Executivo, que implicaram a reestruturação de cargos e órgãos, foram submetidas à deliberação



legislativa. Em observância às regras constitucionais e aos princípios democráticos, o Presidente da República encaminhou a Medidas Provisória nº 870, para dispor sobre a reorganização da Administração Pública Federal, inclusive tratando dos conselhos e demais colegiados com participação popular.

A proposição estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, tendo sido amplamente discutida na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e, posteriormente, foi convertida em Lei. A criação e a extinção de órgãos colegiados na estrutura da Administração Federal que preveem a participação da sociedade foi, portanto, realizada mediante intervenção legislativa, com a chancela do Parlamento e ampla transparência. Não há que se falar em diminuição da participação popular ou ausência de debates públicos nas propostas de reestruturação do Poder Executivo.

Posto isso, meu voto é pela **inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 229, de 2019, e dos Projetos de Decretos Legislativos n. 260, n. 281, e n. 710, todos de 2019**, pois atentam contra a Separação de Poderes e contra o princípio constitucional da Reserva de Administração (art. 2º e art. 84 da CF/88). Voto também pela sua **injuridicidade**, pois objetivam suspender um ato administrativo discricionário, de efeito concreto, de agente competente, confundindo-o, equivocadamente, com um ato de caráter normativo. Quanto ao **mérito**, pelas diversas razões acima expostas, **meu voto é contrário ao PDL 229, de 2019 e seus apensados**.

Sala da Comissão, em 15 de setembro de 2021.



Deputado Carlos Jordy
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214113254300>

