



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada **JÚLIA ZANATTA** – PL/SC

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N. 486, DE 2023

RECURSO AO PLENÁRIO N. , DE 2024

(Das Sra. Júlia Zanatta e outros)

Recorre ao Plenário, com fundamento no art. 137, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, do despacho da Presidência que devolveu à Autora o PDL 486/2023, com base no art. 137, §1º, inciso II, alínea "b", do RICD.

Senhor Presidente,

Com a devida vênia, ousamos discordar do Despacho de Vossa Excelência, datado de 23 de fevereiro de 2024, que devolveu à Autora o Projeto de Decreto Legislativo, com base no art. 137, § 1º, inciso II, alínea "b", do RICD, eis que evidente o teor normativo da Nota Técnica n. 118/2023-CGICI/DPNI/SVSA/MS, conforme passamos a expor.

I. DAS PRERROGATIVAS DO PODER LEGISLATIVO - DISTINÇÃO ENTRE ATO NORMATIVO E ATO ADMINISTRATIVO:

Não é surpresa a nenhum dos pares que no decorrer dos últimos anos as competências do Poder Legislativo vêm sendo tolhidas por ações dos outros poderes da República, a exemplo de (i) Medidas Provisórias que não se enquadram nos requisitos de urgência e relevância (art. 62 da CRFB), (ii) Medidas Provisórias que contrariam decisões já tomadas pelo Legislador (MPV 1202/2023 - reoneração da folha de pagamento), (iii) vetos estritamente políticos, com o congelamento dos pagamentos de emendas impositivas, (iv) decisões recorrentes do Supremo Tribunal Federal invalidando legislações aprovadas pelo Congresso Nacional, dentre outras.

A imposição de obstáculos ao exercício das prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo por parte de seus respectivos membros, acarreta o esvaziamento das competências do Congresso Nacional, coisa que não pode ser permitida por essa Casa.

Câmara dos Deputados | Anexo IV – 4º andar – Gabinete 448 | 70100-970 Brasília DF

Tel (61) 3215-5448 | dep.juliazanatta@camara.leg.br





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada **JÚLIA ZANATTA** – PL/SC

O artigo 49 da Constituição da República assegura a competência do Congresso Nacional para (V) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

In casu, observa-se que a NT objeto dos PDL's 486, 487 e 558 de 2023, devolvidos aos autores por decisão desta Presidência, apesar de seu preâmbulo com aparência de ato opinativo ou sugestivo, conclui em evidente teor normativo, estabelecendo que:

4.1. Considerando a incidência e mortalidade por covid-19 em crianças; a incidência e mortalidade por SIM-P; e que as vacinas COVID-19 são seguras e efetivas em crianças de 6 meses a menores de 5 anos de idade; e considerando ainda que as vacinas COVID-19 para crianças estão licenciadas no Brasil e incorporadas ao Sistema Único de Saúde, **o Programa Nacional de Imunizações inclui a vacinação contra COVID-19 no Calendário Nacional de Vacinação para crianças entre 6 meses e 4 anos, 11 meses e 29 dias de idade.**

Conforme se vê, referida NT não goza de caráter meramente administrativo, isto é, determinativo, mas sim normativo, eis que opta pela inclusão de determinada substância no Calendário Nacional de Vacinação, a partir daí concedendo legitimidade ao Executivo para, só então, **por meio de atos administrativos**, exarar **determinações sanitárias** e efetivamente **impor sanções** a quem descumpra o CNV, em especial com fundamento no art. 14, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

É a lição de Flávio José Roman, que em sua tese de mestrado, apresentada à PUC de São Paulo no ano de 2007, bem abordou a diferenciação entre “regra” e “ato de aplicação”, isto é, ato normativo e ato administrativo:

As considerações do autor, assim entendemos, confundem regra e ato de aplicação, norma abstrata e norma concreta. [...]

Não se justifica a inclusão do regulamento como ato administrativo para compreendê-lo como ato submetido à lei. Isso porque o regulamento é exercício da função administrativa, atividade plenamente vinculada à lei, e isso basta para submetê-lo à legalidade. Ademais, é necessário anotar que, como acabamos de ver, Diógenes Gasparini incluía o regulamento no conceito de ato administrativo e nem por isso deixou de reconhecer regulamentos autônomos. Não há pois, a relação necessária criada pelo autor.

Ainda na doutrina nacional, a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que o regulamento não se enquadra em um conceito estrito de ato administrativo. Trabalha, assim, com dois conceitos de ato administrativo, um

Câmara dos Deputados | Anexo IV – 4º andar – Gabinete 448 | 70100-970 Brasília DF

Tel (61) 3215-5448 | dep.juliazanatta@camara.leg.br





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada **JÚLIA ZANATTA** – PL/SC

amplo - no qual se ajusta o regulamento - e outro estrito, que se caracteriza por ser um comando complementar da lei. [...]

Realmente, não é sem razão que o sentido usual e comum do conceito de ato administrativo esteja relacionado ao ato concreto. Luís S. Cabral de Moncada explica que o patrono do conceito de ato administrativo é Otto Mayer, para quem o **ato administrativo era um ato de execução da lei para o caso concreto, à semelhança de uma sentença**. [...]

O regulamento, em sentido amplo, ou metodológico-sistemático, então, foi definido como a **regra de direito objetivo (abstrata)**, expedida em desenvolvimento à lei de habilitação, no exercício de função administrativa, e **sujeita a controle jurisdicional de legitimidade**.

(Grifei).

Nessa esteira, conclui-se bem que a doutrina majoritária, em amplo espectro, por mais que entenda por compreender os atos normativos dentro das possibilidades de ato administrativo, opta por apartar suas definições diante da grande diferença existente nos seus efeitos jurídicos.

Explica-se: enquanto o ato normativo exala a vontade da Administração em abstrato, de aplicação isonômica, o ato puramente administrativo delimita a atuação ou intervenção do Estado naqueles casos **concretos** sujeitos à apreciação segregada.

Não fosse o caso de distinção entre os atos no presente caso, poderia o Executivo daqui em diante passar a exarar “decretos regulamentadores de Lei” por meio de atos velados opinativos, tais como Notas Técnicas, Informes, Ofícios Circulares, dentre outros, vez que o Poder Legislativo (*por seu Presidente*) passaria a interpretá-los como válidos - eis que detém efeitos jurídicos vinculados à Lei¹ - mas inquestionáveis sob o aspecto da Separação dos Poderes e da competência fiscalizatória do Congresso Nacional.

Ora, se basta a alteração do título do documento para removê-lo do rol já restritivo passível de impugnação por meio de Decreto Legislativo, não haveria qualquer razão ao Executivo para continuar a editar decretos, sujeitando-lhes às competências do art. 62 da CRFB, sem qualquer distinção quanto aos efeitos jurídicos que cada um causa na sociedade.

Ademais, saliente-se que a referida Nota Técnica é inclusive citada na Decisão Monocrática exarada na [ADPF 1123](#) MC/SC que, acolhendo pedido do PSOL, determinou

¹ Art. 14, § 1º, do ECA.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada JÚLIA ZANATTA – PL/SC

a suspensão dos efeitos de diversos decretos municipais que dispensavam a exigência da vacina contra a COVID-19 para matrícula e matrícula na rede pública de ensino.

Diante desse cenário, conclui-se, sem margem razoável de dúvidas, que por alterar agressivamente o cenário normativo do País², a Nota Técnica objeto do PDL 486/2023 carrega evidente caráter normativo, sendo assim passível de sustação por meio de Decreto Legislativo, na forma do art. 49, inc. V, da Constituição Federal.

II. DA IRRAZOABILIDADE DO DESPACHO DA PRESIDÊNCIA:

O despacho da r. Presidência desta Casa, datado de 23-02-2024, determinou a devolução da proposição à autora com base no art. 137, § 1º, inc. II, alínea “b”, do RICD, “por não sustar ato normativo do Poder Executivo”.

Conforme já abordado, a diferenciação meramente designativa entre ato normativo - abstrato, com efeitos jurídicos isonômicos - e ato administrativo - aplicável a caso concreto - já há anos vem sendo debatida pelos doutrinadores. O debate, apesar de existente, reflete uma clara consistência dentre as conclusões: **independente da natureza do ato ou da sua designação, os seus efeitos jurídicos hão de ser observados para atingir-se a conclusão final a respeito do seu enquadramento.**

Com efeito, a partir do momento em que o ato promove alteração no ordenamento, e não apenas tece determinações específicas a respeito da forma ou condições do seu cumprimento, cuida-se de ato normativo, independentemente de suas vestes, aparência ou denominação.

Nessa linha, a Presidência fundamenta a negativa com base em alegada inconstitucionalidade, citando como alegada ofensa constitucional o disparate com o inc. V do art. 62 da CRFB. No entanto, referido apontamento não encontra-se só desassociado com o já apontado referente à designação formal do ato, como não está de acordo com os preceitos regimentais.

O § 1º do art. 137 do RICD disciplina que:

Art. 137.....

§ 1º ° Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

² Com a publicação da NT, o art. 14, § 1º, do ECA, passou a servir como base legal à imposição de sanções aos pais e responsáveis que deixarem de seguir o PNI.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada JÚLIA ZANATTA – PL/SC

I - não estiver devidamente formalizada e em termos;

II - versar sobre matéria:

a) alheia à competência da Câmara;

b) **evidentemente inconstitucional**;

c) anti-regimental.

.....

Aqui insta reforçar que o inciso II-b trata especificamente de “*versar sobre matéria evidentemente inconstitucional*”. Ou seja, a expressão “versar sobre matéria” aponta para casos em que **o teor e as intenções da proposição sejam materialmente inconstitucionais**, o que não é o caso - muito pelo contrário.

O despacho da Presidência se refere a vício formal - às *competências do Congresso Nacional descritas no art. 62 da CRFB* - de modo que a fundamentação da negativa, ao referir-se à proposição como materialmente inconstitucional, acaba por esbarrar, aí sim, em **erro material grosseiro**.

Diante desse cenário, tem-se que não só a proposição está de acordo com a competência disciplinada no inc. V do art. 62 da CF, como caminha ao lado da Constituição Federal no seu aspecto material, não havendo que se falar em devolução fundamentada no art. 137, § 1º, II-b, do RICD.

III. PRECEDENTES:

Além do exposto anteriormente, necessário ponderar que a Câmara dos Deputados, inclusive sob a Presidência do Eminentíssimo Deputado Arthur Lira, já decidiu de forma distinta em casos muito similares, a exemplo da Questão de Ordem n. 125/2021, formulada pelo Sr. Deputado Enio Verri (PT/PR), em que esta mesma Presidência assim deliberou:

O SR. PRESIDENTE - Respondo a V.Exa. que o fato de haver devolução tem que ser **evidentemente inconstitucional**, que não é o caso. Há um apensamento do Projeto nº 112, de 2019, do Executivo, que sana esta discussão. E, na apreciação do mérito, nós designaremos um Deputado deste Plenário para funcionar como membro da CCJ para falar sobre a constitucionalidade da matéria. Indefiro o pedido e a questão de ordem de V.Exa.

Câmara dos Deputados | Anexo IV – 4º andar – Gabinete 448 | 70100-970 Brasília DF

Tel (61) 3215-5448 | dep.juliazanatta@camara.leg.br





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada **JÚLIA ZANATTA** – PL/SC

Ainda, vejam os pares que em casos diversos, onde fora requerida a sustação de atos outrora recebidos como administrativos, esta Presidência não obistou o seu prosseguimento, a exemplo do PDL 421/2020, do Dep. Nilto Tatto (PT/SP), e do PDL 191/2023, dos Deps. Marcon (PT/SP), João Daniel (PT/SE), Valmir Assunção (PT/BA), dentre outros.

Conforme se vê, notadamente quanto ao PDL 191/2023, que pretendia sustar as Resoluções GECEX ns. 353 e 388, de 2022, do Ministério da Economia, propostas anteriores já foram bem recebidas por esta Presidência mesmo que tivessem por objeto a invalidação de ato administrativo de competência privativa do Executivo, inclusive quando concedem benefícios tributários temporários.

Ou seja, mesmo em se tratando de competência exclusiva do Executivo, relativa ainda à concessão de benefícios tributários, esta Presidência acertadamente recepcionou a proposta de seus membros, preservando as competências constitucionais do Poder Legislativo, sem realizar aprofundamento exacerbado da constitucionalidade da proposição, em conformidade com a QO n. 125/2021.

Diante desse cenário, não se vê fundamentos razoáveis para o não seguimento das mesmas linhas adotadas em casos anteriores, em que as propostas foram recepcionadas pela Mesa.

IV. DOS PEDIDOS:

Diante do exposto, visando preservar as prerrogativas dos membros desta Casa e as competências do Poder Legislativo como um todo, requer-se, com fundamento no art. 137, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o recebimento do presente recurso, eis que tempestivo, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no prazo de cinco sessões, sendo então submetido imediatamente ao Plenário, diante do já protocolado Requerimento de Urgência urgentíssima, e da imensurável relevância da matéria.

Pede Deferimento.

Plenário Ulysses Guimarães, 27 de fevereiro de 2024.

Deputada **JÚLIA ZANATTA**
PL/SC

Câmara dos Deputados | Anexo IV – 4º andar – Gabinete 448 | 70100-970 Brasília DF
Tel (61) 3215-5448 | dep.juliazanatta@camara.leg.br





Recurso **(Da Sra. Julia Zanatta)**

Recorre ao Plenário, com fundamento no art. 137, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, do despacho da Presidência que devolveu à Autora o PDL 486/2023, com base no art. 137, §1º, inciso II, alínea "b", do RICD.

Assinaram eletronicamente o documento CD248921310500, nesta ordem:

- 1 Dep. Julia Zanatta (PL/SC)
- 2 Dep. Delegado Paulo Bilynskyj (PL/SP)
- 3 Dep. Bibó Nunes (PL/RS)
- 4 Dep. Daniela Reinehr (PL/SC)
- 5 Dep. Roberta Roma (PL/BA)
- 6 Dep. Amália Barros (PL/MT)
- 7 Dep. Eros Biondini (PL/MG)
- 8 Dep. Eduardo Bolsonaro (PL/SP)
- 9 Dep. Silvio Antonio (PL/MA)
- 10 Dep. Jorge Goetten (PL/SC)
- 11 Dep. Coronel Fernanda (PL/MT)
- 12 Dep. Lincoln Portela (PL/MG)
- 13 Dep. Zé Trovão (PL/SC)
- 14 Dep. Filipe Martins (PL/TO)
- 15 Dep. Gilson Marques (NOVO/SC)
- 16 Dep. Jefferson Campos (PL/SP)
- 17 Dep. Evair Vieira de Melo (PP/ES)
- 18 Dep. Luciano Galego (PL/MA)
- 19 Dep. Sargento Fahur (PSD/PR)
- 20 Dep. Chris Tonietto (PL/RJ)
- 21 Dep. Paulo Freire Costa (PL/SP)



- 22 Dep. Bia Kicis (PL/DF)
- 23 Dep. Sanderson (PL/RS)
- 24 Dep. Capitão Alberto Neto (PL/AM)
- 25 Dep. André Fernandes (PL/CE)
- 26 Dep. Caroline de Toni (PL/SC)
- 27 Dep. Altineu Côrtes (PL/RJ)
- 28 Dep. Nikolas Ferreira (PL/MG)
- 29 Dep. Nicoletti (UNIÃO/RR)

