

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 861, DE 2008 (Apenso PDL nº 1.322, de 2008)

Susta o Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008, que altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

Autor: Deputado José Aníbal

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I – Relatório

O projeto de Decreto Legislativo nº 861/2008, de autoria do ilustre deputado José Aníbal, pretende **sustar a vigência do Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008, que altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.**

A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, **instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN - e criou a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.**

O **Sistema Brasileiro de Inteligência** foi criado para integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, **com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.**

A **Agência Brasileira de Inteligência**, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, **tem como atribuições o planejamento, a execução, coordenação, supervisão e controle das atividades de inteligência do País.**

Por sua vez, o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, dispõe sobre **a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de**

Inteligência - SISBIN, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

Finalmente, o Decreto nº 6.540, de 18 de agosto de 2008, **altera e acrescenta dispositivo ao Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.**

De acordo com o entendimento do deputado José Aníbal, o Decreto nº 6.540/2008 **criou uma central de investigação dentro do Sistema Brasileiro de Inteligência, possibilitando o compartilhamento dos bancos de dados de órgãos do governo, entre eles, a Polícia Federal e Banco Central.**

Segundo a nota oficial da ABIN: “O objetivo da medida **é criar um centro de integração**, onde servidores de todos os órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) possam trabalhar lado a lado. A interação constante entre os servidores destas agências públicas permitirá uma pronta resposta aos desafios da atividade de inteligência estratégica”. (grifei)

O insigne parlamentar afirma que, na realidade, o Decreto nº 6.540, de 18 de agosto de 2008, foi editado para atender a um interesse específico, qual seja: **regularizar a cooperação informal entre os policiais e servidores federais, como aconteceu ilegalmente durante a operação sатиagraha.**

O autor deste projeto alega que o Decreto nº 6.540/2008, **ao criar a mencionada central de investigação dentro do SISBIN e permitir aos mencionados servidores o acesso às bases de dados, extrapolou os limites estabelecidos pela Lei nº 9.883/1999 e Constituição Federal.**

Aduz que o sigilo de dados só pode ser quebrado ou acessado **mediante autorização judicial**, por força do que dispõe o inc. XII, do art. 5º, da Magna Carta.

Acrescenta que apenas o servidor autorizado pode ter acesso aos dados cujo sigilo for quebrado por autorização judicial, e, igualmente, a quebra do sigilo somente pode referir-se aos dados da pessoa contra a qual o juiz deferiu o acesso, de mais ninguém.

Em síntese, o ilustre parlamentar entende que o compartilhamento de informações, proporcionado pelo Decreto nº 6.540/2008, **cria a possibilidade da quebra do sigilo sem ordem judicial expressa, situação inadmissível em nosso ordenamento jurídico, pois o acesso a tais dados viola direito individual.**

Pelos motivos expostos, **defende a necessidade de sustar a vigência do Decreto nº 6.540/2008, editado pelo Presidente da República.**

Finalmente, em razão da identidade e natureza da matéria, foi apensado **o projeto de decreto legislativo nº 1.322/2008**, de autoria do deputado Raul Jungmann.

A referida proposta pretende **sustar especificamente o art. 2º, do Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008**, que acrescenta o art. 6 – A ao Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, **que faculta à Agência Brasileira de Inteligência – ABIN – manter, em caráter permanente, representante dos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência no seu Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.**

O autor deste projeto afirma que o Decreto n.º 6.540/2008 **foi editado após a instauração da CPI destinada a investigar escutas telefônicas clandestinas e ilegais**, denunciadas pela revista “Veja”, na edição 2022, n.º 33, publicada no dia 22 de agosto de 2007.

Informa que, durante a mencionada CPI, foi revelado que **alguns agentes da ABIN teriam trabalhado indevidamente na execução de parte da operação policial denominada “satiagraha”.**

Alega que nos depoimentos prestados na referida CPI, restou evidenciado que agentes da ABIN **permaneciam ilegalmente nas dependências da Polícia Federal em Brasília, com a atribuição de efetuar trabalhos de investigação e, ao que tudo indica, de escutas sem autorização judicial**, cujos alvos foram alguns membros do Supremo Tribunal Federal e seus assessores, entre outras autoridades e demais envolvidos.

Afirma que o Decreto n.º 6.540/2008 foi editado após a denúncia do uso indevido de agentes da ABIN pela Polícia Federal, **com o objetivo específico de regularizar os atos ilegais praticados na execução da operação “satiagraha”.**

Argumenta que os representantes dos órgãos que integram o SISBIM e que forem deslocados para a ABIN permanecerão, apenas formalmente, vinculados aos seus respectivos órgãos de origem porque, de fato, **trabalharão na ABIN em caráter permanente. E, nessa condição, poderão acessar as bases de dados confidenciais de seus órgãos de origem.**

Finaliza aduzindo que a situação descrita trata-se da **criação de um mecanismo similar ao antigo Serviço Nacional de Informação – SNI**, de triste memória, extinto após a volta do país à democracia. A única diferença é que naquela época **o SNI mantinha um ou vários de seus agentes em cada órgão público e, atualmente, em decorrência da evolução das telecomunicações, é possível mantê-los juntos nas dependências da ABIN.**

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional opinou pela **rejeição dos projetos de decreto legislativo nºs 861/2008 e 1.322/2008, nos termos do parecer do relator deputado Marcondes Gadelha.**

O eminente deputado Marcondes Gadelha se posicionou pela rejeição dos projetos de decreto legislativo nºs 861/2008 e 1.322/2008, **por entender que o Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008 não inovou o ordenamento jurídico.**

Em outras palavras, o relator entendeu que o Presidente da República não extrapolou seu poder regulamentar, uma vez que as alterações estabelecidas pelo Decreto nº 6.540/2008 **encontram respaldo na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN - e criou a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.**

O brilhante parlamentar afirma, ainda, que o Decreto nº 6.540/2008 tem como grandes méritos: **disciplinar o intercâmbio de informações entre os órgãos que integram o SISBIN, evitando que haja vácuo legislativo que reforce ações informais de agentes;** possibilitar que o apoio ao processo decisório presidencial seja feito de forma mais consistente, uma vez que se baseará em informações integradas; reduzir o custo de produção de informações, bem como o de verificação de suas consistências; e, aumentar o controle sobre o acesso e a divulgação de dados sigilosos que necessitem ser compartilhados com vistas à defesa das instituições e dos interesses nacionais.

É o relatório.

II – Voto do Relator

Da Legislação

A doutrina classifica os **direitos fundamentais em direitos de primeira, segunda e terceira geração**, com fundamento na ordem histórica cronológica em que passaram a ser constitucionalmente reconhecidos.

Os direitos fundamentais de primeira geração são **os direitos de defesa do indivíduo perante o Estado.**

Em regra, são integrados pelos direitos civis e políticos, dos quais são exemplo **o direito à vida, à intimidade, à inviolabilidade de domicílio** etc.

Esses direitos recebem o nome de **“liberdades públicas negativas”** ou **“direitos negativos”**.

Os direitos fundamentais de segunda geração **são denominados direitos positivos**, pois reclamam não a abstenção, mas a **presença do Estado em ações voltadas à minoração dos problemas sociais.**

Também são chamados “direito de crença”, pois trazem a esperança de uma participação ativa do Estado. Constituem os direitos fundamentais de segunda geração **os direitos sociais, os econômicos e os culturais**, em sua perspectiva individual e coletiva.

Por sua vez, os direitos fundamentais de terceira geração se preocupam **com a essência do ser humano, sua razão de existir, ao destino da humanidade**, pensando o ser humano enquanto gênero e não adstrito ao indivíduo ou mesmo a uma coletividade determinada.

Os exemplos mais marcantes dessa nova prerrogativa são: o **direito à paz no mundo, ao desenvolvimento econômico dos países, à preservação do ambiente, do patrimônio comum da humanidade e à comunicação**.

É importante salientar que alguns autores, como Paulo Bonavides¹, cogitam de uma quarta geração, consistente em direitos como à democracia, à informação e ao pluralismo.

Entre os direitos fundamentais de primeira geração, **se destacam os direitos à intimidade e privacidade**.

O inciso X, do art. 5º, da Magna Carta, assegurou às pessoas o **direito à intimidade e privacidade**.

Art. 5º - ...

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Segundo ensina o Professor José Afonso da Silva², privacidade é:

“conjunto de informação acerca do indivíduo que ele pode decidir manter sob seu exclusivo controle, ou comunicar, decidindo a quem, quando, onde e em que condições, sem isso poder ser legalmente sujeito”.

O conceituado Jurista acrescenta:

“A esfera da inviolabilidade, assim é ampla, abrangendo o modo de vida doméstica, nas relações familiares e afetivas em geral, fatos, hábitos, local,

¹ Curso de Direito Constitucional, pág. 525.

² SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Ed. Malheiros, 1992, pág. 188 e 189.

nome, imagem, pensamentos, segredos e, bem assim, as origens e planos futuros do indivíduo”.

O Direito à intimidade e à privacidade se espraiam em outros bens, como o **sigilo da correspondência, das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas**, direitos consagrados no inciso XII, do art. 5º, da Carta Política.

Art. 5º -

*XII - **é inviolável o sigilo** da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e **das comunicações telefônicas**, ...;*

Da mesma forma, o direito à privacidade abrange, também, o **direito ao segredo de justiça das informações obtidas por intermédio das investigações realizadas no inquérito policial e das provas produzidas no processo criminal**.

Entretanto, a garantia ao sigilo da correspondência, das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas **não é absoluta**, como bem observa Damásio E. de Jesus³:

“No tema da tutela da intimidade, mas especialmente no sigilo das comunicações, se o cidadão tem o direito de manter em reserva os fatos de sua vida pessoal, zelando para não deixar que se lhe devessem a vida privada, as legislações mais modernas inclinam-se no sentido de lhe permitir limitações”.

O consagrado mestre continua:

*“Não se trata, pois, de uma garantia **absoluta e sim relativa**. Significa que lhe são admitidas exceções legítimas no próprio plano do ordenamento legal”.
(grifei)*

As garantias individuais previstas na Carta Magna, como bem observa Ada Pellegrini Grinover:

*“tem sempre feitiço e finalidades éticas, não podendo proteger abusos nem acobertar violações. Por isso, **as liberdades públicas não podem ser entendidas em sentido absoluto**, em face da natural restrição do princípio da convivência das liberdades, pelo que nenhuma delas pode ser*

³ Site: http://www.damasio.com.br/novo/prefacio/interceptacao_telefonica.

exercida de modo danoso à ordem pública e às liberdades alheias”⁴. (grifei)

O direito ao sigilo das comunicações, consoante ensinamento de Carlos Barbosa Moreira:

*“é, como qualquer outro, **limitado, e não se pode sobrepor de maneira absoluta a todos os restantes interesses dignos de tutela jurídica**, por mais relevantes que se mostrem. Aqui tem igualmente lugar a valoração comparativa dos interesses em conflito e a aplicação do princípio da proporcionalidade”⁵. (grifei)*

De fato, a veracidade de tal assertiva pode ser constatada no próprio texto do inciso XII, do art. 5º, que permite expressamente **a invasão na intimidade e privacidade da pessoa, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, mediante prévia autorização judicial.**

Art. 5º-

*XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, **por ordem judicial**, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; (grifei)*

Das Ilegalidades do Decreto nº 6.540/2008

Indiscutivelmente, o Decreto nº 6.540/2008, ao criar a mencionada central de investigação dentro do Sistema Brasileiro de Inteligência e **possibilitar aos mencionados servidores o acesso às bases de dados e o compartilhamento de tais informações, sem prévia autorização judicial, extrapolou os limites estabelecidos pela Lei nº 9.883/1999, que criou o SISBIN, e pela própria Constituição Federal.**

Efetivamente, o Presidente da República não pode, por intermédio de um simples Decreto, inovar o ordenamento jurídico, conferindo aos servidores que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência **o poder de violar o direito à intimidade e privacidade, contrariando o texto da Magna Carta.**

De igual forma, o **Decreto nº 6.540/2008**, é ilegal, porque **contraria as normas que pretendia regulamentar, no caso em tela, Lei nº 9.883/1999**

⁴ *Liberdades públicas e processo penal.* São Paulo: RT, 1982. p. 251.

⁵ *Direito aplicado.* Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 170.

De fato, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN - e criou a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, **em nenhum instante conferiu esses poderes a tais servidores.**

O Decreto nº 6.540/2008 agride o § 1º, do art. 1º, Lei nº 9.883/199, que estabelece como **fundamento principal do Sistema Brasileiro de Inteligência a defesa do Estado Democrático de Direito e o respeito à dignidade humana, preservando os direitos e garantias individuais.**

Art. 1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

*§ 1º - O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, **a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana**, devendo ainda **cumprir e preservar os direitos e garantias individuais** e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária. (grifei)*

Isto significa que **o Chefe do Poder Executivo**, ao editar o Decreto nº 6.540/2008, em dissonância com a legislação vigente, **extrapolou seu poder regulamentar, bem como invadiu a esfera de competência do Poder Legislativo.**

Efetivamente, a dignidade do Poder Legislativo corresponde também à preservação de sua competência. Sabidamente, **somente atos do Poder Legislativo é que podem criar relações jurídicas no âmbito da intersubjetividade.**

Ninguém é obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa senão em virtude de lei. É a dicção do inciso II do art. 5º, da Constituição da República.

O fato de caber ao Poder Judiciário a prolação de decisões nos conflitos, não significa que ele tem a competência exclusiva para tanto. O Legislativo também julga (não nos esqueçamos do julgamento referidos pelos incisos I e II do art. 52 da Constituição), o mesmo sucedendo com o Executivo (tribunais administrativos, decisões proferidas em processos administrativos, etc.).

Não há, pois, a competência exclusiva de algum dos órgãos do poder. É o que se **denomina competência marginal**, tal como analisei⁶ em “Delegação e Avocação Administrativas”.

⁶ Regis Fernandes de Oliveira, 2ª. Ed., RT, págs. 40/41.

Da mesma forma, cabe ao Executivo expedir normas, o mesmo incumbindo ao Judiciário. Nenhum dos órgãos do poder exerce atividade privativa e exclusiva, salvo naquilo que diga respeito a sua finalidade específica e que distingue as três funções do Estado. Em verdade, C. A. Bandeira de Mello fazia distinção apenas entre duas, qual seja, a integrativa, que inclui o Legislativo e o Executivo e a restauradora, que cabe ao Judiciário.

Bem se vê, pois, que a competência normativa cabe ao Executivo em sua inteireza e pode ser emanada por seus inúmeros órgãos. **Ora, não podem eles, a pretexto de regulamentar dispositivo legal, instituir obrigação primária ao nível das relações intersubjetivas. Se o fizerem, extrapolam os limites da sua competência, cabendo ao Legislativo sustar a aplicação de tais atos e ao Judiciário anulá-los quando inconstitucionais.**

A competência de um não conflita com a de outro. A restauração da ordem jurídica, quando lesada, compete ao Poder Judiciário. No entanto, **não abdica o Legislativo de sua competência própria, que é a de fazer prevalecer os atos que emana em face de sua primazia constitucional, qual seja, criar obrigações novas.**

No que se refere a ultrapassar o poder regulamentar, o Professor Hely Lopes Meirelles leciona:

“Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à Lei, não pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicar a lei, dentro dos limites por ela traçado?”. (grifei)

O conceituado Jurista acrescenta, ainda, que:

“No que o regulamento infringir ou extravasar da lei, é írrito e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade. Quando o regulamento visa a explicar a lei (regulamento de execução), terá que se cingir ao que a lei contém;...” (grifei)

No que tange à invasão da esfera da competência do Poder Legislativo, **a criação e restrição de direitos, somente poderiam ocorrer por intermédio de lei, em sentido formal e material, consistente na norma geral e abstrata de conduta, aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, princípio consagrado no inciso II, do art. 5º, da Constituição Federal.**

Art. 5º - ...

7 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1998, pág. 113.

Inciso II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (grifei)

Vale com isto dizer que a possibilidade de acesso ao banco de dados e compartilhamento dessas informações, mediante prévia autorização judicial, **dependeria da alteração a Lei nº 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN - e criou a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.**

Neste ponto, é importante salientar que **em nenhuma hipótese seria possível o acesso ao banco de dados e compartilhamento dessas informações, sem prévia autorização judicial.**

De fato, tais prerrogativas integram o rol de direitos e garantias individuais e, nesta condição, **são consideradas cláusulas pétreas, ou seja, dispositivo constitucional imutável, até mesmo por intermédio de proposta de emenda à Constituição.**

Além disso, é importante salientar que o Decreto nº 6.540/2008, que possibilita aos servidores federais devassarem a intimidade e privacidade das pessoas, **não atende aos interesses públicos.**

Ressalte-se que a doutrina e jurisprudência entendem **que a validade do ato administrativo está condicionada ao preenchimento do requisito finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir.**

Consequentemente, Decreto nº 6.540/2008, editado pelo Presidente da República, é ilegal, **pela ausência de seu principal pressuposto, o fim público.**

Com relação a este assunto, o Mestre Hely Lopes Meirelles esclarece:

“Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica”.(grifei)

Mais adiante, o emérito Professor acrescenta:

“Desde que a Administração Pública só se justifica como fator de realização do interesse coletivo, seus atos não de se dirigir e sempre para um fim público, sendo nulos quando satisfizerem pretensões descoincidentes do interesse coletivo.” (grifei)

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1998, pág. 133.

Em seguida, o Doutrinador arremata:

“A alteração da finalidade expressa na norma legal ou implícita no ordenamento da Administração caracteriza o desvio de poder, que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador.” (grifei)

No mesmo sentido, a lição ministrada por **José Cretella Júnior**⁹:

*“O fim de todo ato administrativo, discricionário ou não, é o interesse público. **O fim do ato administrativo é assegurar a ordem da Administração, que restaria anarquizada e comprometida se o fim fosse privado ou particular.** De modo que o fim é sempre o fim público, genérico ou específico”.* (grifei)

Sobre o assunto, ainda, leciona **Celso Antônio Bandeira de Mello**¹⁰:

*“**Não se pode buscar através de um dado ato a proteção de bem jurídico cuja satisfação deveria ser, em face da lei, obtida por outro tipo ou categoria do ato.** Ou seja: cada ato tem a finalidade em vista da qual a lei o concebeu. Por isso, por via dele, só se pode buscar a finalidade que lhe é correspondente, segundo o modelo legal”.* (grifei)

Tive a oportunidade de abordar **a questão da finalidade do ato administrativa**, quando tratei das suas condições de validade, na minha obra intitulada “Ato Administrativo” ¹¹, ocasião em que assim me manifestei:

*“A finalidade constitui, pois, o **interesse público, em seu maior grau de compreensão e de amplitude.** São os objetivos encampados pelo sistema normativo aos que se destinam à Administração.”*

Da Conclusão

Logo, sob o aspecto da legislação vigente, restou fartamente demonstrado que o Decreto nº 6.540/2008 **é ilegal e invade a competência do Poder Legislativo.**

De outra parte, o instrumento jurídico escolhido, **decreto legislativo, é apropriado ao fim a que se destina.**

9 CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 3ª edição, 1984, pág. 141.

10 MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 4ª edição, 1984, pág. 46.

11 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato Administrativo*. 5. ed., rev., atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 81/86.

Efetivamente, no sistema jurídico – constitucional vigente, o **decreto legislativo é a espécie normativa adequada para sustar a aplicação do aludido dispositivo.**

O inciso V, do art. 49, da Constituição Federal, estabelece que:

Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

Inciso V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. (grifei)

Por sua vez, o inciso XII e § 2º, do art. 24, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, determinam que:

Art. 24 – Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhe for aplicável, cabe:

Inciso XII – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo; (grifei)

§ 2º - As atribuições contidas nos incisos V e XII do caput não excluem a iniciativa concorrente de Deputado. (grifei)

O renomado Professor Hely Lopes¹² Meirelles **define atos normativos do Poder Executivo** como:

“Atos administrativos normativos são aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. A essa categoria pertencem os decretos regulamentares e os regimentos, bem como as resoluções, deliberações e portarias de conteúdo geral.” (grifei)

Também, não resta dúvida que **o Chefe do Poder Executivo, ao editar o Decreto nº 6.540/2008, excedeu o seu poder regulamentar, pois a competência para legislar sobre procedimento investigatório, matéria de direito processual penal, é do Poder Legislativo, conforme estabelece o inciso I, do art. 22, da Constituição Federal.**

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

12 Op. Cit., pág. 158.

*I – direito civil, comercial, **penal, processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. (grifei)*

Logo, o instrumento adequado para o Congresso Nacional sustar a aplicação das normas contidas no Decreto nº 6.540/2008, que excedeu os limites do poder regulamentar, **é o decreto legislativo.**

No que se refere à técnica legislativa, **as proposições não merecem reparo.**

Finalmente, entendo que **o projeto de decreto legislativo nº 861/2008, de autoria do deputado José Aníbal, por ser mais abrangente e determinar a sustação integral do Decreto nº 6.540/2008, deve prevalecer sobre o projeto de decreto legislativo nº 1.322/2008, de autoria do deputado Raul Jungmann**, que se restringe apenas à questão da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN – manter, em caráter permanente, representantes dos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência no seu Departamento de Integração do SISBIN.

À luz de todo o exposto, meu voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa das duas propostas e, **no mérito, pela aprovação do projeto de decreto legislativo nº 861/2008 (principal) e rejeição do projeto de decreto legislativo nº 1.322/2008 (apensado).**

Sala da Comissão, em 22 de setembro de 2009.

Deputado Regis de Oliveira
Relator