

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
DIREITO CONSTITUCIONAL

ORIVALDO SIMÃO DE MELO

PODER REGULAMENTAR, SUSTAÇÃO
LEGISLATIVA E SEPARAÇÃO DE PODERES

Brasília – DF

2008

ORIVALDO SIMÃO DE MELO

**PODER REGULAMENTAR, SUSTAÇÃO
LEGISLATIVA E SEPARAÇÃO DE PODERES**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título no curso de pós-graduação lato sensu em Direito Constitucional, do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientadora: Prof^a. MsC Inês Porto

Brasília – DF

2008

ORIVALDO SIMÃO DE MELO

**PODER REGULAMENTAR, SUSTAÇÃO
LEGISLATIVA E SEPARAÇÃO DE PODERES**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__
menção____(_____)

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

“Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de Direito.”

(TÁCITO, Caio. *O abuso de Poder Administrativo no Brasil*, Rio, 1959, p. 27, apud MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 33^a ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 152)

RESUMO

A separação de poderes que vigora em nosso ordenamento não é absoluta, haja vista comportar as exceções que a Constituição prevê, como aquela do art. 49, inciso V, primeira parte, que atribui ao Congresso Nacional competência para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Essa modalidade de controle, dada a nota de excepcionalidade de que se reveste no contexto do mecanismo de freios e contrapesos, impõe redobrada cautela ao Poder Legislativo, como advertem a doutrina e a jurisprudência, para que a atuação destinada a preservar sua competência constitucional não se exceda a ponto de avançar sobre área de competência dos outros poderes, hipótese em que o parlamento incorreria na mesma espécie de vício que pretendia corrigir. A despeito disso, nas Casas Legislativas brasileiras, em todos os níveis da Federação, comumente se identifica tendência ao exercício da competência sustatória de uma maneira que quase não se conhecem limites, de molde a transparecer que a Constituição autorizaria o controle legislativo em causa sobre toda e qualquer espécie de ato normativo oriundo de qualquer dos dois outros Poderes estatais. Esse contexto representa potencial ameaça à cláusula pétrea do art. 60, § 4º, inciso III, da Carta Magna, pois compromete a harmonia e a independência que devem presidir a relação entre os órgãos que titularizam as funções do Estado.

Palavras-chave: Poder regulamentar; Sustação legislativa; Limites; Separação de poderes.

ABSTRACT

The separation of Powers that stands in our ordainment is not absolute, since it bears the exceptions foreseen by the Constitution – as in the 49th article (VI), first part, which confers to the National Congress the competence to halt the normative acts of the Executive Power that exceeds the regulatory power. This control modality, due to the exceptionality tone with which it is invested in the context of the checks and balances, imposes doubled caution to the Legislative Power, as warned by doctrine and jurisprudence, so that the action destined to preserve its national competence does not exceed itself to the point of pressing on the competence area of other powers, in which case the parliament would incur in the same error it was trying to correct. In despite of that, in the Brazilian Legislative Houses, in all levels of the Federation, it is common to identify the tendency to exert halting competence in an unlimited way, so to imply that the Constitution would authorize the legislative control over any kind of normative act originated from any of the other two state Powers. This context poses potential threat to the immutable clause from the 60th article, paragraph 4^o (III), from the Constitution, because it compromises the harmony and independence which should rule the relationship among the entities that are responsible for the States functions.

Keywords: Regulatory power; Halting competence; Limits; Separation of Powers.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. SEPARAÇÃO DE PODERES E CONTROLES RECÍPROCOS.....	13
1.1. Separação de poderes: breve histórico.....	13
1.2. Separação de poderes e controle recíproco.....	14
1.3. Modalidades de controle recíproco na Constituição de 1988.....	17
1.4. Controle de correção e sustação congressual de atos normativos do Poder Executivo.....	19
2. CONTROLE LEGISLATIVO DE CORREÇÃO E CONFLITO ENTRE PODERES.....	20
2.1. Sustação legislativa e exceção à separação de poderes.....	20
2.2. A competência congressual sustatória na ordem constitucional brasileira.....	21
2.3. Sustação congressual de atos normativos do Poder Executivo e conflito entre poderes.....	21
2.3.1 Sustação de exorbitância no exercício da delegação legislativa.....	21
2.3.2 Sustação de exorbitância do poder regulamentar.....	24
2.3.3 Sustação de exorbitância no exercício do poder regulamentar e conflito entre poderes.....	25
3. SUSTAÇÃO LEGISLATIVA DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO: LIMITES EM FACE DA SEPARAÇÃO DE PODERES.....	27
3.1. Poder regulamentar.....	27
3.1.1 Notícia histórica, fundamento e natureza jurídica.....	27
3.1.2 Conceito e conteúdo.....	29
3.1.3 Poder regulamentar em sentido estrito e regulamento de execução.....	31
3.1.4 Tendência à ampliação do conteúdo do poder regulamentar.....	32
3.1.4.1 Regulamento autorizado.....	32
3.1.4.2 Regulamento autônomo ou independente I.....	34
3.1.4.3 Regulamento autônomo ou independente II.....	37

3.1.4.4 Regulamento autônomo ou independente III.....	38
3.1.5 Tendência à ampliação da titularidade do poder regulamentar...	40
3.1.5.1 A titularidade do poder regulamentar na Constituição.....	40
3.1.6 Limites do poder regulamentar.....	45
3.2. Os limites da competência sustatória congressional.....	48
3.2.1 Sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar na literalidade do texto constitucional.....	49
3.2.2 O ato de competência do Legislativo.....	49
3.2.3 O objeto da sustação.....	50
3.2.4 O fundamento da sustação.....	55
3.2.5 A finalidade da sustação.....	57
3.2.6 O limite à sustação e o respeito às competências dos Poderes Executivo e Judiciário.....	58
4 AMPLIAÇÃO DA COMPETÊNCIA SUSTATÓRIA E SEPARAÇÃO DE PODERES.....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66

INTRODUÇÃO

O tema deste estudo é a análise das competências regulamentar, do Poder Executivo, e sustatória, do Poder Legislativo, examinadas ambas à luz do princípio da separação dos poderes e de seus consectários. Seu propósito é verificar, com apoio da doutrina e da jurisprudência, em que termos essas competências podem ser exercidas sem que haja comprometimento da independência e harmonia, caracteres que devem presidir as inter-relações dos poderes estatais no contexto do princípio sistematizado por Montesquieu.

A conexão do tema com a realidade concreta se estabelece a partir da constatação de que, na prática, as corporações legislativas tendem a socorrer-se da competência sustatória para controlar todas as espécies de atos do Poder Executivo, situação que sugere, por si só, uma tendência à ampliação de competência constitucional excepcional.

No desenvolvimento da análise, o Capítulo 1 cuidará do tema da separação de poderes sob a ótica das modalidades de controles recíprocos na Constituição de 1988, com foco no controle de correção, do qual a sustação legislativa é manifestação.

Já o Capítulo 2 se deterá no tema do controle de correção do Legislativo sobre atos normativos do Executivo em relação às possíveis conseqüências que o exercício dessa competência possa trazer para a harmonia entre os poderes pela instalação de conflito de competência.

Por sua vez, o Capítulo 3 tratará dos limites da competência sustatória em face da separação de poderes, procurando identificá-los, a partir da delimitação da competência regulamentar, com base na natureza, no objeto, no fundamento e na finalidade da sustação.

Finalmente, o Capítulo 4 examinará a possibilidade de ampliação da competência sustatória nos termos do que tem sido a prática das casas legislativas, pela qual se busca sustar, indistintamente, todo e qualquer ato normativo do Poder Executivo, e até do Poder Judiciário.

Como se verá, o tema não é daqueles imunes a divergência, razão por que o modesto desafio que nos propomos neste trabalho é enfrentá-lo com a imprescindível coerência que deve ter um estudo científico.

De fato, já ao tempo da Constituição de 1934 – apesar de a curta vida dessa norma não ter propiciado oportunidade de grandes estudos doutrinários sobre o tema –, apresentou-se o problema do exercício da competência sustatória legislativa em face do princípio da separação de poderes. Essa Carta previa, no art. 91, competência parlamentar para “examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais”. Essa Carta também, no art. 172, inciso VIII, dispunha caber privativamente ao Senado “vetar os atos normativos da Administração Pública Federal que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”.

Vale registrar, quanto a isso, o entendimento de Araújo Castro, por exemplo, para quem a Constituição de 1934, ao prever a competência sustatória, criou situação capaz de gerar conflitos entre o Legislativo e o Executivo. Segundo o autor, tal competência anulava por completo o poder conferido privativamente ao Presidente da República para expedir regulamentos para a fiel execução das leis¹.

Sob a Constituição de 1988, cujo art. 49, inciso V, prevê a competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar², permanece válida a observação do constitucionalista quanto à possibilidade de o exercício dessa competência gerar conflitos entre os poderes. A ponto de o Ministro Carlos Velloso, em julgamento pertinente ao tema no Supremo Tribunal Federal, sugerir cautela na interpretação desse dispositivo:

Aqui, a questão não se resolve sem considerações em torno do sistema de governo consagrado pela Constituição, que é o presidencial, em que as funções executiva e legislativa são exercidas com nítida separação. Então, o dispositivo inscrito no citado inciso V do art. 49 deve ser interpretado com a máxima cautela, já que uma interpretação mais larga desse dispositivo pode fazer parar as rodas do Governo – utilizo-me de terminologia usada pelo constitucionalista americano Bernard Schwartz, ao dissertar, no sistema constitucional americano, sobre a atividade regulamentar do Poder Executivo – pode, realmente, paralisar, de uma certa forma, a atividade administrativa, que é exercida, repito, no sistema presidencial de governo, com nítida separação legislativa.³

¹ Apud FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 65.

² Em virtude do princípio da simetria, essa competência se estende aos entes parciais da Federação, motivo por que as conclusões neste estudo expendidas se aplicam igualmente ao âmbito normativo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

³ ADIn 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510.

Ocorre que, a despeito da potencial ameaça do exercício da competência sustatória para a higidez da separação de poderes – o que recomendaria especial cautela no exercê-la –, na prática, os Legislativos, em todas os níveis da Federação, comumente exercitam-na de tal sorte que quase não se conhecem limites, de molde a transparecer que a Constituição autorizaria o exercício do controle legislativo sobre toda e qualquer espécie de ato normativo oriundo do Poder Executivo.

Esse uso abusivo da competência sustatória, como tendência, já era apontado por Anna Cândida da Cunha Ferraz em 1994, portanto apenas seis anos após a promulgação da atual Constituição, quando a autora afirmava que, passado o primeiro momento de perplexidade diante da inusitada competência congressual, despontava tendência para o abuso da modalidade de controle.⁴

De fato, é comum, no âmbito das Casas de Leis, a iniciativa de sustação de atos do Poder Executivo de todas as hierarquias. Assim, são objeto de sustação atos privativos do Chefe do Poder, como os decretos, inclusive autônomos, tanto a espécie normativa decorrente do art. 84, inciso VI, da CF, na redação da Emenda à Constituição nº 32, de 2001⁵, quanto o decreto cuja existência Hely Lopes Meirelles já admitia mesmo antes dessa alteração da Carta Maior, destinado a disciplinar matéria da competência do Executivo não submetida à reserva legal⁶. São objeto de sustação, ainda, atos de hierarquia inferior, como pareceres⁷, portarias⁸, instruções normativas.⁹

⁴ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994., p. 98.

⁵ A Emenda à Constituição nº 32, de 2001, estabeleceu competência privativa do Presidente da República 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; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;”.

⁶ Cf. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 33ª ed., 2007, p. 127.

⁷ Cf., por exemplo, Projeto de Decreto Legislativo nº 479/2008, em tramitação no Congresso Nacional para sustar o Parecer/CONJUR/MPS/nº 10/2008, aprovado por despacho do Ministro de Estado da Previdência Social, de 17 de janeiro de 2008. Disponível em <www.camara.gov.br/sileg/integras/539378.pdf>. Acesso em 3.12.2008.

⁸ Cf., por exemplo, Projeto de Decreto Legislativo nº 1.323/2008, em tramitação no Congresso nacional para sustar a Portaria nº 1.429, de 4 de agosto de 2008, do Ministro de Estado da Justiça, Tarso Genro, que declara de posse permanente do grupo indígena Manoki a Terra Indígena Manoki, localizada no município de Brasnorte, Estado de Mato Grosso. Disponível em <www.camara.gov.br/sileg/integras/624650.pdf>. Acesso em 14.12.2008.

Também é comum a iniciativa parlamentar de sustação de atos decorrentes do poder de polícia da Administração¹⁰, e não é incomum a iniciativa de sustação até de atos do Poder Judiciário¹¹, apesar da literalidade do art. 49, inciso V, da Constituição, que se refere à sustação de atos do Poder Executivo¹².

O problema se coloca, portanto, sob a perspectiva dos limites do exercício do poder regulamentar e da competência congressional para sustar atos normativos do Poder Executivo. Isso porque, extrapolados os limites em qualquer dos casos, haverá ampliação de competência constitucional própria e usurpação de competência constitucional alheia, do que resultará inevitável comprometimento da separação de poderes.

Para examinar tal problema, é necessário, antes, definir em que consiste o poder regulamentar e quais são seus limites, ultrapassados os quais estará aberta a possibilidade constitucional de controle pelo Poder Legislativo.

Definido esse aspecto, é necessário definir os termos e os limites da competência congressional sustatória, para, ao fim, examinando casos concretos, com apoio da jurisprudência, demonstrar as hipóteses em que a sustação é cabível e as hipóteses nas quais restará vulnerada a separação de poderes e aberto o campo do indesejável conflito entre os órgãos do poder estatal.

¹⁰ Cf., por exemplo, Projeto de Decreto Legislativo nº 5, de 2003, que tramitou na Câmara Legislativa do Distrito Federal para sustar as ações de demolição de construções em todos os parcelamentos urbanos não-regularizados existentes no Distrito Federal. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-6!5!2003!visualizar.action>>. Acesso em 3.12.2008.

¹¹ Foi o que se deu no caso da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral que estabeleceu a chamada verticalização para as eleições que ocorreram em 2002, que se pretendeu sustar por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.621/2002, ainda em tramitação no Congresso. Disponível em <www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 3.12.2008.

¹² Embora não seja objeto deste trabalho, cumpre referir que, por vezes, a iniciativa de sustação, dada a literalidade do dispositivo, é fundamentada no art. 49, inciso XI, segundo o qual é da competência exclusiva do Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

1. SEPARAÇÃO DE PODERES E CONTROLES RECÍPROCOS

1.1 Separação de poderes: breve histórico

A separação de poderes, princípio fundamental da República Federativa do Brasil inscrito no art. 2º da Constituição de 1988, consagrou-se, como princípio sistematizado, na célebre obra “O espírito das leis”, de Montesquieu, datada de 1748. Contudo, bem antes disso, outros jusfilósofos já haviam incursionado pelo tema e lançado, de certo modo, as bases do que viria a ser consagrado posteriormente pelo Barão de la Brède.

A base da teoria da separação de poderes¹³, segundo os autores apontam, remonta à Grécia antiga, quando Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.), na obra “Política”, preconizou a divisão do governo em três funções: a de elaborar normas gerais e abstratas; a de aplicar essas normas aos casos concretos; e a de dirimir conflitos decorrentes da aplicação de tais normas. Situa-se aí, segundo se afirma, a gênese da especialização das funções estatais nas vertentes legislativa, executiva e judiciária.

A formulação aristotélica, porém, consistia apenas na separação das funções estatais, mas não ainda no cometimento do exercício de cada uma delas a diferentes órgãos do Estado. Até porque, na época de Aristóteles, imperava a centralização política na figura do soberano. Assim, cabia exclusivamente a este

¹³ O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*O Poder Legislativo e sua Missão*. In: *O Poder Legislativo e sua Missão*, 1973, Ribeirão Preto. Câmara Municipal. São Paulo : Convivium, 1973. v. XVI.) anota que a expressão “separação dos poderes” só surgiria com a Constituição Francesa, de 1791, cujo art. 16 dispunha que “não teria Constituição a sociedade que não garantisse a separação dos poderes com vista à proteção dos direitos individuais”. A expressão consagrou-se e é, atualmente, de uso amplo entre os doutrinadores e consta do art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição, motivo por que é adotada neste trabalho. Ressalvam eles, no entanto, a impropriedade dela, haja vista não haver propriamente uma divisão do poder do Estado, que é uno e, portanto, indivisível, mesmo porque a divisão poderia levar a uma organização jurídica fundada em princípios distintos. O que há propriamente na chamada separação de poderes, diz a doutrina mais recente, na chamada separação de poderes é a distribuição do seu exercício do poder estatal entre diferentes órgãos, independentes (ou autônomos, como preferem alguns doutrinadores) entre si. Quanto a isso, registre-se o entendimento de Pedro Lenza (*Direito Constitucional Esquematizado*, 6ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2003), que afirma: “(...) o poder é uno e indivisível. O poder não se triparte. O poder é um só, manifestando-se através de órgãos que exercem funções”.

elaborar as normas, aplicá-las e julgar os eventuais conflitos. Não havia na idéia de separação de poderes preconizada pelo pensador grego, portanto, um mecanismo de controle do exercício do poder político.

A distinção de órgãos para titularizar o exercício das distintas funções estatais viria bem mais tarde, sob o Iluminismo, numa época em que já se reconhecia, no enfeixamento do exercício do poder do Estado numa única pessoa, potencial para ensejar excessos. Foi quando John Locke, no século XVII, no “Ensaio sobre o Governo Civil”, ao fazer sua tentativa de sistematização da teoria da separação de poderes, formulou a tese da igualdade de posições entre a realza e o parlamento, a par de declarar a independência dos magistrados.

No contexto dessa formulação, a lei, concebida como instrumento de proteção da propriedade, seria elaborada privativamente pelo Legislativo, mas aplicada pelo Executivo, poder ao qual caberia cuidar do cumprimento das normas. Haveria, ainda, um terceiro poder, chamado Federativo, exercido pelo mesmo titular do Executivo e incumbido de cuidar das relações internacionais para assegurar a soberania do Estado.

Já na sistematização formulada por Montesquieu, no século XVIII, a separação dos poderes foi concebida como divisão tripartida das funções do Estado, exercidas por órgãos distintos e autônomos, a saber: Executivo, Legislativo e Judiciário, com o propósito de impedir a concentração de poderes em uma única pessoa e, com isso, assegurar o controle do poder pelo próprio poder.

1.2 Separação de poderes e controle recíproco

É célebre a formulação de Montesquieu:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar

as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.¹⁴

Aqui, é importante esclarecer que o meio para alcançar esse propósito do controle do poder pelo próprio poder, em Montesquieu, não era exatamente, como se costuma propalar, a separação das funções estatais, o que já estava preconizado, como visto, em Aristóteles. Para o pensador francês, o controle recíproco entre os titulares do poder materializava-se nas faculdades que denominou “estatuir” — o direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem — e “impedir” — o direito de anular uma resolução tomada por qualquer outro (isto é, poder de veto) —, formulação que mais tarde viria a denominar-se “sistema de freios e contrapesos” (“checks and balances”).

A propósito, o Ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal, afirma que Montesquieu não cogitou de uma efetiva separação de poderes, mas de uma distinção entre eles, que, não obstante, devem atuar em clima de equilíbrio. E exemplifica com a seguinte passagem da obra do autor francês:

Eis, assim, a constituição fundamental do governo de que falamos. O corpo legislativo sendo composto de duas partes, uma paralisará a outra por sua mútua faculdade de impedir. Todas as duas serão paralisadas pelo Poder Executivo, que o será, por sua vez, pelo Poder Legislativo. Estes três poderes deveriam formar uma pausa ou uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de acordo.”¹⁵

Dalmo de Abreu Dallari¹⁶ esclarece que a separação de poderes, consagrada nas Constituições de quase todo o mundo, foi associada à idéia de Estado Democrático e deu origem à engenhosa construção do mecanismo de freios e contrapesos, teoria segundo a qual o Estado pratica atos de duas espécies: gerais e especiais. Os atos gerais constituem-se na emissão, pelo poder legislativo, de regras gerais e abstratas, que, como tais, não permitem saber, no momento da emissão, a quem atingirão. Assim, o legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, por isso não dispõe de meios para

¹⁴ *Do espírito das leis*. São Paulo: Saraiva, 2000, p.167-168.

¹⁵ Voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367-1 / DF, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Julgamento: 13/04/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 17-03-2006, PP-00004, EMENT VOL-02225-01 PP-00182, REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006 PP-00029.

¹⁶ *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Ed. Saraiva, 1985, p. 193.

cometer abusos de poder, seja para beneficiar, seja para prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular.

Só depois de emitida a norma geral, esclarece ainda o mesmo autor, é que surge espaço para atuação do poder executivo, pela prática de atos especiais. O executivo, então, dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E, se houver exorbitância de qualquer dos poderes, surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência

Como notas características da separação de poderes e do mecanismo de freios e contrapesos, sobressaem, inicialmente, a independência¹⁷ e harmonia entre as três funções estatais, como consta da cláusula do art. 2º da Constituição. A independência pressupõe, segundo José Afonso da Silva¹⁸: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; e (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.

Por sua vez, a harmonia pressupõe, também segundo José Afonso da Silva, que

(...) os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos.¹⁹

Daí afirmar Canotilho que a base moral da sustentação da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos se realiza pelo princípio da lealdade constitucional, que consiste em duas vertentes. A primeira é a cooperação entre

¹⁷ Melhor dizendo, *autonomia*, como prefere a doutrina contemporânea.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 16ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, pág. 110.

¹⁹ *Id. Ibid*, pág. 115.

os diversos órgãos do poder na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e propiciar o funcionamento do sistema com o mínimo de atrito possível. A segunda é o respeito mútuo e a renúncia à tática da guerrilha institucional, de abuso do poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Nesse sentido, afirma o constitucionalista lusitano que, “na verdade, nenhuma cooperação constitucional seria possível sem uma deontologia política, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido de responsabilidade do Estado”.²⁰

De fato, mais adiante, a partir das diversas experiências políticas de governo, o amadurecimento da teoria viria a consagrar o entendimento de que a doutrina de Montesquieu não se funda propriamente na separação de poderes, mas, antes, num arranjo institucional que os combina de molde a limitarem-se e controlarem-se mutuamente, para o fim de fazê-los andar “de concerto”²¹.

Esse amadurecimento, chegando aos nossos dias, encontrou perfeita formulação nas palavras de Celso Ribeiro Bastos²², para quem o controle entre as funções do Estado objetiva que os poderes, coordenando-se entre si, não se transformem em soberanos e independentes a ponto de deixarem para trás a vontade política central, admitindo-se, para tanto, inclusive, a execução, por um deles, de função que caberia a outro²³.

O controle recíproco entre os poderes, portanto, constitui nota característica do regime de separação de poderes.

1.3 Modalidades de controle recíproco na Constituição de 1988

Na ordem constitucional pátria vigente, segundo a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto²⁴, os controles entre os poderes podem ser agrupados

²⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Ed., 1991.

²¹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 13.

²² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Saraiva. 2001. p. 354/355

²³ Daí a doutrina referir-se a funções típicas e atípicas dos poderes.

²⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Interferências entre Poderes do Estado*, in Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado, nº 103, p.13.

em quatro modalidades básicas: controle de cooperação, controle de consentimento, controle de fiscalização e controle de correção

O controle de cooperação é caracterizado pela co-participação obrigatória de um Poder no exercício de função de outro, com a finalidade de assegurar-lhe tanto a legalidade quanto a legitimidade do resultado por ambos buscado. É o caso da competência do Presidente da República para nomear um terço dos membros do Tribunal de Contas da União, contida no inciso XV do art. 84 da Constituição, que exemplifica a cooperação entre o Executivo e o Legislativo.

Já o controle de consentimento é caracterizado pelo desempenho, por um poder, de funções atributivas de eficácia ou de exequibilidade a atos de outro, com a finalidade de aquiescer ou não, no todo ou em parte. É o caso da competência do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, prevista no art. 49, inciso I, da Carta Magna, que exemplifica o consentimento do Legislativo para com ato praticado pelo Executivo.

Por sua vez, o controle de fiscalização é caracterizado pelo desempenho de funções de vigilância, exame e sindicância dos atos de um Poder por outro, com a finalidade de verificar a ocorrência de ilegalidade ou ilegitimidade em sua atuação. É o caso da competência do Congresso Nacional para julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, prevista no art. 49, inciso IX, da Lei Fundamental, que exemplifica a fiscalização de ato do Executivo pelo Legislativo.

Finalmente, o controle de correção é caracterizado pelo desempenho de funções de sustar ou desfazer atos praticados por outro poder. É o caso da competência do Supremo Tribunal Federal para exercer o controle concentrado de constitucionalidade das leis, prevista no art. 102, inciso I, alínea "a", da Carta Política, que exemplifica a correção de ato do Legislativo pelo Judiciário.

1.4 Controle de correção e sustação congressual de atos normativos do Poder Executivo

O controle de correção, “a mais drástica das modalidades de controle”²⁵, encontra no art. 49, inciso V, da Carta Magna, um de seus mais significativos exemplos. Esse dispositivo atribui ao Congresso Nacional competência para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, competência também chamada *sustatória* por boa parte da doutrina.

²⁵ *Id. Ibid*, p.13.

2 CONTROLE LEGISLATIVO DE CORREÇÃO E CONFLITO ENTRE PODERES

2.1 Sustação legislativa e exceção à separação de poderes

A separação de poderes não é absoluta, mas relativa, em virtude de admitir, como visto, por via de exceção, controles recíprocos e intervenções de um poder em seara de atuação típica de outro, tudo isso constituindo manifestação do mecanismo de freios e contrapesos, de colaboração e controle entre os poderes.

Como exemplos mais marcantes disso, os doutrinadores registram a possibilidade de edição, pelo Presidente da República, de medidas provisórias, com força de lei, conforme o art. 62 da Constituição, e de leis delegadas, conforme o art. 68 da Carta Magna. Em ambos os casos, o que há é a autorização constitucional para que o Executivo exerça competência típica do Legislativo, qual seja, legislar.

Tais hipóteses constituiriam o que se costuma chamar exceção à separação de poderes, ressalvada certa impropriedade dessa denominação pelo fato de tratar como exceção aquilo que a própria Constituição previu²⁶.

Seja como for, superada a questão terminológica, cumpre registrar, entre as exceções à separação de poderes que vigoram em nosso ordenamento constitucional, a competência sustatória congressual, prevista no art. 49, inciso V, da Constituição.

²⁶ Nesse caso, cabe bem a lição do Ministro Marco Aurélio Mello, que, referindo-se à competência sustatória, afirmou que ela integra o perfil da separação dos poderes na Carta de 1988 (cf. ADI 1553 / DF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 13/05/2004, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 17-09-2004, PP-00052, EMENT VOL-02164-01 PP-00129, LEXSTF v. 27, n. 313, 2005, p. 61-84.)

2.2 A competência congressual sustatória na ordem constitucional brasileira

Sob a ordem constitucional instaurada em 1988, a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar consta do art. 49, V, da Constituição, onde se lê:

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

(...)

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.²⁷

2.3 Sustação congressual de atos normativos do Poder Executivo e conflito entre poderes

2.3.1 Sustação de exorbitância no exercício da delegação legislativa

Relativamente à sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem da delegação legislativa²⁸, e tendo como parâmetro a necessária preservação do princípio da separação de poderes e de seus consectários – entre

²⁷ Por força do princípio da simetria, esse dispositivo é reproduzido nas constituições estaduais e leis orgânicas, como afirma Marcos Aurélio Pereira Valadão. “Trata-se de princípio constitucional que tem a natureza de princípio constitucional extensível, tanto é que há repetição desse dispositivo nas constituições estaduais, e tal aspecto não foi refutado pelo Supremo Tribunal Federal. Tal entendimento é corroborado pelo conhecimento, pelo STF, de ADIns contra atos legislativos estaduais e distritais editados para sustar atos do Poder Executivo (ADIns nº 748-3/RS e 1.553-2/DF), sem se questionar da constitucionalidade dos dispositivos das Constituições estadual e distrital, que possibilitaram a edição dos atos sustadores pela Assembléia Legislativa e Câmara Distrital respectivamente.” (*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, Brasília - DF, v. 153, p. 287-302, 2002, disponível em <http://www.marcosvaladao.pro.br>, acesso em 16 de novembro de 2008). Na Lei Orgânica do Distrito Federal, a competência está assim disposta: “**Art. 60.** Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:(...) VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição.”

²⁸ A delegação legislativa está prevista no art. 68 da Constituição Federal.

os quais a lealdade constitucional de que fala Canotilho, traduzida na cooperação e no respeito mútuo entre os poderes –, o exercício da competência congressional não oferece grandes problemas. Uma primeira e óbvia razão para isso é o fato de que a delegação legislativa constitui instrumento desusado na nossa ordem constitucional.

De fato, conhecido entre nós desde a década de 1960²⁹, esse instrumento foi mais utilizado no curto período em que vigorou o regime parlamentarista, como assinala José Afonso da Silva. Tanto que, das treze leis delegadas editadas até hoje, onze datam de 1962, sendo as duas outras de 1992. A causa do desuso, como aponta o mesmo doutrinador, foi a existência, antes, do decreto-lei e, hoje, da medida provisória³⁰.

Mas, ainda que assim não fosse, o fato é que a sustação legislativa de leis delegadas acaso exorbitantes dos limites em que concedida a delegação não parece ter suficiente potencial para, na prática, ameaçar o concerto entre as funções estatais. Afinal, com os contornos que o texto constitucional fixou tanto para a outorga da delegação quanto para o exercício da competência delegada, restaram facilitadas de igual maneira tanto a atuação do Poder Executivo para conter-se nos limites da delegação quanto a atuação do Poder Legislativo para sustar qualquer eventual excesso da lei delegada.

É o que demonstra o exame da disciplina da delegação na Carta Magna em vigor, cujo texto exige que a resolução delegatória especifique o conteúdo e os termos do exercício da competência delegada³¹. A Constituição vedou, portanto, a chamada “delegação em branco”, que outorgaria ao Executivo uma competência cujo exercício seria de controle bastante dificultoso, se não impossível, à vista da falta de parâmetros objetivos de aferição de excessos.

Com isso, ao tempo em que autorizou ao Legislativo delegar competências próprias, a Constituição impôs, a esse mesmo poder, fixar, no ato

²⁹ Dispunha a Constituição de 1967: “**Art. 55.** As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, Comissão do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas. **Art 57.** A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará o seu conteúdo e os termos para o seu exercício.” Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, os artigos correspondentes são o 52 e o 54.

³⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 460.

³¹ Com efeito, dispõe o art. 68, § 2º, determina que a resolução de delegação ao Presidente da República especifique o conteúdo e os termos de seu exercício. Exemplo de resolução de delegação.

autorizador, os parâmetros objetivos para o exercício da delegação, o que funciona, ao fim, também como parâmetro para o exercício da competência sustatória de qualquer possível excesso. De sorte que, editada a lei delegada, dispõe o Legislativo de plenas condições para, cotejando-a com os termos da delegação que outorgou, sustar os excessos e, assim, conformá-la aos ditames da separação de poderes sem que dessa atuação possa decorrer excesso da sustação.

Além disso, a Constituição reforçou a imposição de parâmetros objetivos ao especificar as matérias que podem ser objeto de delegação, fazendo-o, *contrario sensu*, ao relacionar as matérias indelegáveis³². Nesse sentido, a Lei Fundamental excluiu do campo de incidência da delegação legislativa as competências exclusivas do Congresso Nacional e as competências privativas de cada uma das suas casas, além da legislação sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público. Assim, tais matérias, uma vez tratadas em lei delegada, constituiriam, sem possibilidade de dúvida, excesso a desafiar a atuação da competência sustatória do Parlamento.

Por fim, importa anotar que, a par desses parâmetros balizadores do controle sobre as delegações legislativas a ser efetivado *a posteriori*, a Constituição ainda prevê um mecanismo de controle *a priori*, consistente na possibilidade de o Congresso Nacional determinar, na resolução de delegação, que o projeto de lei delegada elaborado pelo Poder Executivo seja apreciado pelo Parlamento antes de a norma entrar em vigor³³.

Conquanto se trate de uma faculdade, não de uma imposição, essa cautela é recomendável, porque possibilita o controle anterior à vigência da lei delegada, evitando que, na hipótese de excesso a ser sustado, o Legislativo não tenha que se debruçar sobre os efeitos produzidos pela lei antes da sustação, o que fatalmente ocorre no controle *a posteriori*.

Até por isso, José Afonso da Silva afirma que o pedido de delegação *deve* ser instruído com o projeto de lei que se quer elaborar, concluindo esse autor,

³² Art. 68, § 1º: Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos."

³³ Art. 68, § 3º, da Constituição de 1988: "Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda."

então, que o próprio pedido já traz delimitações na forma estatuída no projeto de lei que o acompanha³⁴.

Há na hipótese da delegação, portanto, parâmetros objetivos a delimitar a atuação do Poder Legislativo quanto à verificação de ocorrência de eventuais excessos na edição da lei delegada.

2.3.2 Sustação de exorbitância do poder regulamentar

Na hipótese de sustação de ato praticado no exercício do poder regulamentar, contudo, diferentemente do que ocorre na hipótese da delegação, os parâmetros delimitadores da atuação do Poder Legislativo para verificação da ocorrência de eventuais excessos não são tão objetivos. Tendo igualmente como parâmetro a preservação do princípio da separação de poderes, o exercício da competência sustatória nessa hipótese oferece dificuldades práticas e suscita questões cujo deslinde é fundamental para aferição da compatibilidade constitucional da atuação do Poder Legislativo.

Tais questões dizem respeito, fundamentalmente, à identificação dos limites a que o parlamento deve circunscrever-se para que, nessa hipótese, sua atuação esteja legitimada pelo Texto Fundamental. Ou ainda: a partir de onde essa atuação, desbordando os limites da autorização constitucional, malfere a separação dos Poderes e, por isso, desveste-se de legitimidade.

Nesse tocante, assim como é fora de dúvida que o regime de separação harmônica de Poderes vigente em nosso ordenamento constitucional³⁵ comporta a sustação, eis que expressamente prevista no Texto Fundamental, também o é que

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 460.

³⁵ Importante observar que a separação de poderes que vigora no ordenamento erigido pela Constituição de 1988 difere substancialmente da separação sistematizada por Montesquieu. São exemplos dessa diferenciação entre outros: a previsão de iniciativa legislativa, inclusive reservada, em favor do Poder Executivo; o bicameralismo desigual, caracterizado pela prevalência da casa iniciadora, exceto para alteração constitucional; o caráter relativo do veto presidencial; a possibilidade de controle de constitucionalidade; a previsão de edição de medidas provisórias, com força de lei, pelo Presidente da República; e a investidura eletiva e temporária para o Executivo.

essa intervenção do Legislativo nos domínios do Executivo,³⁶ porque excepcional, não pode ser exercida sem limites, sob pena de comprometimento da integridade do princípio sistematizado por Montesquieu.

2.3.3 Sustação de exorbitância no exercício do poder regulamentar e conflito entre poderes

Para preservação da integridade da separação de poderes, é imprescindível que cada um dos órgãos que titularizam as funções estatais contenha sua atuação em seu âmbito de competência, conforme delimitação explicitada na Constituição. Isso porque qualquer ampliação do campo de atribuição de uma das funções constitui potencial ameaça ao campo de atribuição próprio das outras, situação propícia a vulnerar o concerto entre os poderes.

Nessa perspectiva, emerge, inicialmente, a questão de se saber até onde a atuação do Poder Executivo, no exercício da competência regulamentar, será legítima, e a partir de onde haverá excesso ofensivo a separação de poderes por avanço sobre área de atribuição do Poder Legislativo, o que autorizará a este o exercício da competência sustatória.

Emerge, ademais, a questão de se saber a partir de onde, caracterizado o excesso de poder regulamentar, será legítimo o exercício da competência sustatória do Poder Legislativo e até onde poderá exercê-la sem, de um lado, avançar sobre o campo de atribuição próprio da atividade do Poder Executivo, e, de outro, sem adentrar o campo próprio do Poder Judiciário, no qual somente a função jurisdicional teria legitimidade para atuar.

Tudo isso permite afirmar que, na prática, o art. 49, inciso V, da

³⁶ Para Anna Cândida da Cunha Ferraz (Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 61), trata-se de “invasão constitucional” de competência. Para o Ministro Celso de Mello (ADIn 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510), trata-se de possibilidade jurídico-constitucional de ingerência de um poder na ambiência e no espaço de atuação institucional de outro, nítida cláusula derogatória do princípio da divisão funcional do poder. Para o Ministro Marco Aurélio (ADI 1553 / DF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 13/05/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 17-09-2004 PP-00052 EMENT VOL-02164-01 PP-00129 LEXSTF v. 27, n. 313, 2005, p. 61-84), trata-se de manifesta interferência do Parlamento no exercício de uma típica função do Executivo.

Constituição coloca, nas mãos do Legislativo, um grave desafio, que consiste em identificar as hipóteses nas quais cabe a sustação sem que disso resulte lesão à higidez da separação dos poderes.

Trata-se verdadeiramente de desafio. Afinal, como toda competência excepcional, o poder de sustação congressual é limitado, razão por que seu exercício há de ser acompanhado das cautelas impostas pela necessidade de preservação das competências dos poderes, entre as quais a que diz com o fato de que exceções devem ser interpretadas estritamente.

Importante anotar que ocorreria lesão à separação dos poderes tanto na hipótese de excesso do Executivo ao exercer o poder regulamentar ou a delegação legislativa, quanto na hipótese de, não tendo havido excesso, o Legislativo sustar a atuação daquele poder. Afinal, se é certo que a sustação legislativa, como adiante se verá, decorre de expressa autorização constitucional para que o Parlamento exerça controle de correção de excessos do Poder Executivo, também o é que a atuação legislativa para esse fim perderia a legitimidade se fosse exercida de uma tal maneira que acabasse excedendo-se e, em decorrência, malferindo a competência regulamentar da Administração. Essa hipótese, então, autorizaria ao Executivo socorrer-se do Judiciário, para que este poder, exercendo também o controle de correção que lhe incumbe, contivesse o excesso legislativo.

O exercício da competência sustatória diz respeito, por conseguinte, a uma atuação legislativa com forte aptidão para gerar conflito entre os poderes, como, aliás, salientou Anna Cândida da Cunha Ferraz ao afirmar que esse instrumento não constitui, a rigor, mecanismo que favoreça o equilíbrio entre os poderes, mas, ao contrário, instala novo pólo de conflito entre Legislativo e Executivo³⁷.

³⁷ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 83. Por essa razão, a autora sugeriu a supressão do inciso V do art. 49 da Constituição por ocasião dos trabalhos de Revisão Constitucional inaugurados em 1993. E de fato, como noticiado pelo então Advogado-Geral da União, Gilmar Mendes (*Sustação de atos de delegação e dos atos regulamentares pelo Poder Legislativo*. Decap, São Paulo, v. 8, p. 3, 1997.), o Deputado Adroaldo Streck apresentou a Proposta de Emenda Revisional nº 3342, para esse fim.

3 SUSTAÇÃO LEGISLATIVA DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO: LIMITES EM FACE DA SEPARAÇÃO DE PODERES

3.1 Poder regulamentar

3.1.1 Notícia histórica, fundamento e natureza jurídica

A tradição jurídica brasileira revela que a atribuição de poder regulamentar (ou competência regulamentar, como preferem alguns) ao Poder Executivo, desde sempre, esteve prevista nas Constituições pátrias, contida sempre numa fórmula legal semelhante àquela adotada pela atual Constituição. De fato, em todas as nossas Cartas Políticas houve tal previsão, significativamente distinta apenas sob a ordem constitucional inaugurada em 1824, que, tendo adotado a organização quadripartite das funções estatais, cometeu a competência de regulamentar as leis ao poder Moderador, titularizado pelo Imperador.

Entre nós, essa competência tem seu fundamento de validade na própria Constituição, na medida em que prevista no art. 84, inciso IV³⁸. A fundamentação na noção de poder discricionário imanente da administração é considerada, hoje, ultrapassada³⁹.

Em virtude desse fundamento mesmo, a doutrina afirma que a função regulamentar é de natureza originária⁴⁰, eis que “deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo”⁴¹,

³⁸ Em virtude do princípio da simetria, essa competência se estende aos entes parciais da Federação, motivo por que as conclusões aqui expostas se aplicam também ao âmbito normativo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

³⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes, apud GALVÃO, Gabriel de Mello. *Fundamentos e limites da atribuição de poder normativo às autarquias autônomas federais – agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Renovar 2006, p. 5/6.

⁴⁰ Cf. GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 4ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 250; MELLO, Vanessa Vieira de. *Regime Jurídico da Competência Regulamentar*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 53.

⁴¹ Cf. MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 728.

valendo anotar, nesse aspecto, que "é essa a missão precípua do Poder Executivo no quadro institucional da separação de poderes"⁴², e para executá-la é necessário "produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública"⁴³.

Por essa razão, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação⁴⁴, podendo esta ser editada quer em virtude de a lei a ser regulamentada haver determinado essa providência, quer em virtude de iniciativa própria do Chefe do Executivo fundada na conveniência de fazê-lo⁴⁵. Destarte, o exercício da atribuição regulamentar é assegurado mesmo que nada disponha o ordenamento jurídico acerca dessa competência e independentemente de expressa outorga do Poder Legislativo, embora seja este o detentor da competência constitucional para editar as leis a serem regulamentadas, já que "[...] a execução das leis constitui matéria inerente ao Poder Executivo, estando o dever de regulamentá-las nele inserto"⁴⁶.

Afigura-se o poder regulamentar, então, no dizer de José Afonso da Silva⁴⁷, como poder administrativo, no exercício de função de caráter normativo subordinado, portanto de categoria inferior à da lei, decorrente de competência própria do Poder Executivo auferida diretamente da Constituição.

⁴² Cf. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 73.

⁴³ Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 311.

⁴⁴ Nesse sentido, cf. ADI 3.394 (Relator: Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, DJ de 24-8-2007): "Quanto ao artigo 3º da lei, a 'autorização' para o exercício do poder regulamentar nele afirmada é despicienda, pois se trata, aí, de simples regulamento de execução. Em texto de doutrina anotei o seguinte: '(o)s regulamentos de execução decorrem de atribuição explícita do exercício de função normativa ao Executivo (Constituição, art. 84, IV). O Executivo está autorizado a expedir em relação a todas as leis (independentemente de inserção, nelas, de disposição que autorize emanção deles). No mesmo sentido: (ADC 3, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 1º-12-99, DJ de 9-5-03), o STF, por unanimidade, entendeu, ao examinar a Lei 9.424/96, que a expressão "na forma em que vier a ser disposto em regulamento", contida na lei, era meramente expletiva, haja vista a competência privativa do Presidente da República para expedir regulamentos para a fiel execução das leis.

⁴⁵ SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 485.

⁴⁶ MELLO, Vanessa Vieira de. *Regime Jurídico da Competência Regulamentar*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 50.

⁴⁷ SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 484.

3.1.2 Conceito e conteúdo

Nossa doutrina oferece vários conceitos de poder regulamentar, o que representa um seguro ponto de partida para a necessária definição do conteúdo, do alcance e dos limites dessa competência.

A propósito, advirta-se, desde logo, com o apoio de Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Mello, que conceituar poder regulamentar e o ato normativo que o materializa, chamado regulamento, é tarefa somente possível de ser feita satisfatoriamente se considerado um determinado ordenamento jurídico. Ademais, é tarefa tanto mais difícil de realizar em ordenamentos constitucionais como o nosso, no qual a norma fundamental não estabelece o rol das matérias regulamentares⁴⁸.

Geraldo Ataliba, por exemplo, afirma a impossibilidade da formulação de um conceito universal, haja vista a competência regulamentar ser disciplinada de modo diverso de Estado para Estado, razão por que “[...] todas as contribuições do direito comparado são inservíveis”⁴⁹.

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma:

Ao contrário do que se poderia supor, regulamento não é um *nomen juris* que isola com precisão uma categoria de atos uniformes. Antes – e pelo contrário –, é um designativo que, em diferentes países e em diferentes épocas, tem servido para recobrir atos de *virtualidades jurídicas distintas* e nem sempre oriundos de fonte normativa equivalente⁵⁰. (grifo do original)

Feita essa ressalva, o magistério da generalidade dos autores nacionais, partindo do texto constitucional, levou à conceituação do poder regulamentar como a “atribuição privativa do chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e

⁴⁸ A doutrina refere a Constituição francesa como exemplo de norma fundamental que relaciona as matérias de regulamento. Com efeito, o art. 34 da Carta Francesa de 1958 enumera as matérias que só podem ser reguladas em lei em sentido estrito formal, ao passo que o art. 37 atribui ao Executivo o poder de baixar regulamentos para tratar de assuntos não inseridos explicitamente no domínio do legislador.

⁴⁹ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 137.

⁵⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 309.

visando desenvolvê-la”, como consta do magistério de Diogenes Gasparini⁵¹.

Geraldo Ataliba, por sua vez, conceitua o poder regulamentar como a

“faculdade que ao Presidente da República – ou Chefe do Executivo, em geral, Governador e Prefeito – a Constituição confere para dispor sobre medidas necessárias ao fiel cumprimento da vontade legal, dando providências que estabeleçam condições para tanto. Sua função é facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e, sobretudo, acomodar o aparelho administrativo, para bem observá-la⁵².”

A Constituição brasileira em vigor – como, aliás, todas as outras constituições nacionais – não relacionou, nem mesmo exemplificativamente, as matérias que constituem objeto de regulamento, diferentemente do que fez, por exemplo, para as matérias que constituem objeto de lei, relacionadas nos incisos do art. 48. Daí afirmar Anna Cândida da Cunha Ferraz que a identificação de matéria própria de regulamento no direito nacional é questão difícil e tormentosa⁵³.

A técnica adotada pela nossa tradição constitucional, no que toca à competência regulamentar, consiste em apenas indicar o titular da competência e a finalidade da edição do regulamento.

Assim é que o art. 84, inciso IV, da Carta Magna de 1988 dispõe:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
[...]

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

⁵¹ *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 117. No mesmo sentido, por exemplo: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 311; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 87. Importante observar que Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro Brasileiro*. 33^a ed. São Paulo: Malheiros. 2007, p. 181) entende que mesmo as leis que não demandem atuação da Administração podem ser regulamentadas, hipótese em que a regulamentação constituiria faculdade do Poder Executivo. Tal hipótese é tida por Gabriel de Mello Galvão (*Fundamentos e limites da atribuição de poder normativo às autarquias autônomas federais – agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Renovar 2006, p. 15) como de invasão de competência legislativa.

⁵² *Decreto regulamentar no sistema brasileiro*. RDA, Rio de Janeiro, v. 97, jul./set. 1969, p. 21-33.

⁵³ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994., p. 82. De outra parte, como assinala a autora, a Carta de 1988 identificou matérias vedadas à lei, como, por exemplo, as relacionadas nos arts. 49 (competências exclusivas do Congresso Nacional), 51 (competências privativas da Câmara dos Deputados) e 52 (competências privativas do Senado Federal).

Observe-se, que, embora não conceitue o poder regulamentar, esse dispositivo, ao explicitar a finalidade da edição dos regulamentos, permite deduzir o que seria o conteúdo da competência regulamentar. Esse conteúdo, a propósito, foi magistralmente esclarecido pela observação de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello ao anotar que, “para a boa aplicação da lei, nas relações entre o Estado-poder e terceiros, surgiu a necessidade de o Executivo regulamentá-la, estabelecendo as regras orgânicas e processuais para a sua execução, através de regulamentos executivos”⁵⁴. Por isso, afirma o mesmo doutrinador que as normas regulamentares, em síntese, referem-se à organização e ação do Estado, enquanto poder público.

Assim, o conteúdo do poder regulamentar consistiria em regras orgânicas, relativas à definição dos órgãos executivos da área de atribuição pertinente aos comandos da lei regulamentada, e regras processuais, relativas aos procedimentos a serem adotados por esses órgãos⁵⁵.

3.1.3 Poder regulamentar em sentido estrito e regulamento de execução

Como a Constituição não estabelece quais são as matérias próprias de regulamento, a tarefa de definir-lhe o conteúdo ficou, como visto, a cargo dos doutrinadores.

Posta a questão nos termos da obra da generalidade da nossa doutrina, o poder regulamentar refere-se à edição do ato normativo que a doutrina denominou “regulamento de execução”⁵⁶, que é precisamente aquele que contém as regras orgânicas e processuais necessárias à execução da lei.

Com efeito, o regulamento de execução pressupõe a existência de determinada lei, para cuja fiel execução é necessário que o Poder Executivo edite normas operacionais uniformizadoras da atuação da Administração.

⁵⁴ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, v. I, p. 354.

⁵⁵ *Id. Ibid*, p. 342.

⁵⁶ Cf. VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Do Poder Regulamentar*. Revista de Direito Público, nº. 65, p. 31; CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10ª ed., ver. e atual. Coimbra: Almedina, 1997, p. 99. José Afonso da Silva chama tais regulamentos de “vinculados” (*Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 485).

3.1.4 Tendência à ampliação do conteúdo do poder regulamentar

Contudo, parece haver, e não de hoje, certa tendência doutrinária à ampliação da competência regulamentar para além do regulamento de execução. Tanto é assim que a doutrina associa outras espécies de atos normativos com o poder regulamentar, o que suscita, de plano, a relevante questão de saber se o poder regulamentar, na ordem constitucional brasileira, restringe-se à competência para edição de regulamento de execução, como previsto no art. 84, inciso IV, antes referido, ou se pode ele avançar para além disso.

Diz a doutrina, então, que há duas concepções de poder regulamentar: uma, estrita, que somente abarca a expedição dos regulamentos de execução, expressamente previstos na Constituição; outra, ampla, que abarca outras espécies normativas, inclusive de hierarquia inferior à do decreto.

Mais adiante se verá que essa questão não é de interesse apenas teórico, visto que diz respeito diretamente às tipologias de atos normativos que podem constituir objeto idôneo da competência sustatória congressional prevista no art. 49, inciso V, da Carta, de que se cuidará adiante.

3.1.4.1 Regulamento autorizado

Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco⁵⁷, por exemplo, a par do regulamento de execução, admitem a existência do chamado “regulamento autorizado”, espécie normativa que, embora não trate de matéria de que a lei cuidou explicitamente, não lhe afeta o espírito. Para eles, “afigura-se razoável entender que o regulamento autorizado *intra legem* é plenamente compatível com o ordenamento jurídico brasileiro”⁵⁸.

Tal regulamento, cuja edição é autorizada pela própria lei regulamentada,

⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 869.

⁵⁸ Cf. também LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público e outros problemas*. - Brasília : Ministério da Justiça, 1997. v. - (Arquivos do M. da Justiça), p. 83

não se limita a explicitar os comandos da lei, como faz o regulamento de execução, mas alcança a edição de normas técnicas que, mesmo não previstas nem implicitamente na lei regulamentada, seguem as diretrizes nela traçadas. A lei que o autoriza, portanto, deve estabelecer as condições e os limites da regulamentação, que funcionará como complementação técnica da lei.

Esse entendimento conduz a que se reconheça no poder regulamentar, como cogitado por Anníbal Freire da Fonseca, a possibilidade de suprimento de omissões do legislador pela introdução, no regulamento, de disposições que reforcem a execução da lei e concorram para o alcance de seu objetivo, desde que, como ressalta o mesmo autor, não haja antinomia entre o regulamento e a lei. Isso se sustentaria fundamentalmente na concepção de que, “na hipótese do regulamento e da lei, o legislador faz o arcabouço e o executivo completa a construção” (*sic*)⁵⁹.

Nessa linha de entendimento, forçoso reconhecer certa tendência à ampliação do alcance do poder regulamentar, o que decorreria do fato de as necessidades modernas haverem ampliado o campo de atuação do Poder Executivo. Essa tendência, a propósito, não é estranha a ordens constitucionais como a nossa, cujo modelo, em regra, veda a delegação de poderes. Ao revés, ensinam Mendes, Coelho e Branco que tal tendência é normal nesses casos, constituindo uma das fórmulas atenuadoras do rigorismo que tal modelo impõe.⁶⁰

Quanto a isso, Gilmar Mendes assentou, em julgamento no Supremo:

[...] sabemos que a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em determinados casos, já avançou para reconhecer a autonomia de determinados decretos e, aqui mesmo, temos, com o Ministro Velloso, uma já bem elaborada teorização sobre os diversos tipos de regulamento: regulamentos de fato de execução e aqueles de caráter autônomo (...), mas haveria também aqueles chamados regulamentos autorizados, que operariam dentro de um determinado padrão preestabelecido na lei. O Poder Executivo teria uma maior liberdade, e fala-se, até mesmo, num regulamento delegado. Aqui, se nós fossemos invocar, talvez, essa tipificação, estaríamos muito próximos de um regulamento delegado, porque a norma legal limitou-se a esboçar uma autorização genérica, que foi concretizada no âmbito do decreto (...).⁶¹

⁵⁹ Apud, MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 869.

⁶⁰ *Id. Ibid*, p. 869.

⁶¹ Voto proferido no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.950-9/RJ, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Julgamento: 06/10/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 09-02-2007 PP-00016, EMENT VOL-02263-01 PP-00093.

O que não significa, contudo, que o regulamento autorizado possa ser confundido com a delegação de poderes, esta somente admissível nas hipóteses expressamente previstas no art. 68 da Constituição. Tampouco significa que se possa confundi-lo com a chamada “delegação em branco”.

O que se admite é que o regulamento, desde que não incida sobre matérias reservadas à lei em sentido formal e seja editado nos limites e condições estabelecidos pela própria lei regulamentada, disponha sobre normas técnicas necessárias à execução da norma que lhe autorizou a edição, sem de nenhum modo contrariá-la. Haveria no regulamento autorizado, assim, as mesmas fundamentais balizas delimitadoras do regulamento de execução, quais sejam, o pressuposto da existência de determinada lei e a impossibilidade de disposição contra essa mesma lei ou de alteração de seu espírito. Não haveria, porém, exigência de o regulamento conter-se nos estritos limites da lei regulamentada, desde que respeitado o princípio da reserva de lei.

Nessa ordem de idéias, uma conceituação mais ampla do poder regulamentar alcançaria, além dos regulamentos de execução, como resulta da literalidade do art. 84, inciso IV, da Constituição, também os regulamentos autorizados, contanto que respeitadas as balizas referidas. Uma tal compreensão, aliás, vai ao encontro do entendimento de que o regulamento seria inútil se se limitasse a reproduzir a lei, como defendido por Carlos Medeiros Silva, ao afirmar que “(...) a função do regulamento não é reproduzir, copiando-se, literalmente, os termos da lei. Seria um ato inútil se assim fosse entendido. Deve, ao contrário, evidenciar e tornar explícito tudo aquilo que a lei encerra.”⁶²

3.1.4.2 Regulamento autônomo ou independente I

A questão que se põe, nesse caso, e com especial interesse para este estudo, é saber até que ponto a tendência ampliativa da competência regulamentar pode ir sem que ultrapasse a fronteira além da qual o princípio da separação funcional restará irremediavelmente vulnerado.

⁶² Apud MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 33ª ed., 2007, p. 181.

Se tal fronteira parece ficar claramente preservada na hipótese de edição de regulamento de execução, e, de outra parte, ainda parece satisfatoriamente preservada na hipótese de edição de regulamento autorizado, como exposto, cabe indagar se o mesmo se dá na hipótese de edição do que Hely Lopes Meirelles, de há muito, denomina regulamento (ou decreto) “autônomo”, também por ele denominado “independente”.

Por essa espécie normativa, no dizer do ilustre administrativista, o Poder Executivo proveria, com normas próprias, situações não previstas pelo legislador, mas ocorrentes na prática administrativa⁶³. Assim, com base no magistério de Meirelles, a competência regulamentar alcançaria também os regulamentos autônomos ou independentes, editados no vácuo da lei.

Até por isso, esse autor, diferentemente da generalidade da doutrina pátria, conceitua poder regulamentar como “a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de *expedir decretos autônomos sobre matéria ainda não disciplinada por lei*” (g.n.).

Nessa linha de compreensão ainda mais ampliativa do poder regulamentar, impende registrar a observação do autor no sentido de que o poder regulamentar contém, implícito, o poder de suprir com normas próprias as omissões do Legislativo que estiverem na alçada do Executivo⁶⁴. Dessa forma, caberia ao Executivo, no exercício do poder regulamentar, havendo lacuna na legislação, supri-la até que o legislador complete os claros da legislação, desde que respeitada a fronteira normativa que, no regime de separação de poderes, protege o campo de atuação do Legislativo, isto é, a reserva de lei em sentido formal.

Saliente-se, nesse caso, por contraste com o regulamento autorizado, que o regulamento autônomo ou independente de que fala Meirelles, porque não se dirige a uma lei específica, não se submete, para aferição de validade, a diretrizes por ela traçadas nem a tem como pressuposto. De fato, em nenhum momento o ilustre doutrinador refere tais balizas, limitando-se a apontar sempre para a reserva de lei formal como fronteira para além da qual ficaria o regulamento

⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 33ª ed., 2007, p. 128.

⁶⁴ *Id. Ibid*, p. 128.

constitucionalmente desautorizado.

Já nesse caso, à vista disso tudo, a associação entre o “regulamento autônomo” e o poder regulamentar aparenta impropriedade⁶⁵. Isso se afirma porque a doutrina é consentânea em atribuir ao regulamento o caráter de ato normativo secundário, desde que sua validade é haurida da lei que ele regulamenta. Ao contrário, o regulamento autônomo cuja existência é preconizada pelo referido autor, uma vez que não depende de lei que o anteceda, reveste caráter de ato normativo primário porquanto retiraria seu fundamento de validade da própria Lei Fundamental.

Quanto ao conceito de ato normativo primário e secundário, registre-se, por oportuna, a lapidar lição do Ministro Carlos Britto, contida no seu voto proferido no julgamento da Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12⁶⁶. Para o juiz da Suprema Corte, o Estado-legislador detém duas caracterizadas vontades-normativas: uma primária, e outra, derivada. A vontade primária encontra seu fundamento de validade diretamente na Constituição, sem interposta espécie legislativa. Essa a razão por que pode essa vontade inovar no ordenamento jurídico. Nas palavras do magistrado, “a vontade primária é assim designada por se seguir imediatamente à vontade da Constituição. Por isso que imediatamente inovadora do Ordenamento Jurídico [...]”.

Em contraponto, o ministro aponta que a vontade secundária busca o fundamento de validade em um diploma jurídico já editado, este sim, com base na Constituição. Logo, vontade que não tem força para inovar o ordenamento com imediatidade.

Nesses termos, dado o caráter normativo secundário do regulamento, não

⁶⁵ José Levi do Amaral Jr. (*Decreto Autônomo: questões polêmicas*. Revista Jurídica Virtual, Brasília, n. 49, jun. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_49/Artigos/art_Levi.htm#II.) menciona que, ainda em 1969, Geraldo Ataliba (*Decreto regulamentar no sistema brasileiro*. RDA, n. 97, p. 22) advertia: “Os que sustentam a existência, entre nós, do regulamento autônomo, por exemplo, leram compêndios alienígenas de direito administrativo, esquecidos de que este é submetido ao constitucional, e sem se darem à detença de verificar que as nossas Constituições sempre dispensaram tratamento estrito ao regulamento, em contraste com o regime constitucional de outros países, onde o silêncio dos textos ensejou inteligência diversa, quando a não impôs.”.

⁶⁶ ADC-MC 12 / DF - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Julgamento: 16/02/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação, DJ 01-09-2006 PP-00015, EMENT VOL-02245-01 PP-00001.

há como relacionar o regulamento autônomo preconizado por Hely Lopes Meirelles ao poder regulamentar.

3.1.4.3 Regulamento autônomo ou independente II

Também José Afonso da Silva admite a existência do chamado “regulamento autônomo”, “isto é, uma forma de regulamentação que não se prenda a determinada lei; regulamento, esse, que dispõe por iniciativa própria”⁶⁷, esclarecendo esse autor que a condição para admitir-se essa espécie normativa é que não se ultrapassem os limites impostos pelo princípio da legalidade.

Importante anotar, nesse ponto, a advertência do referido autor quanto à distinção entre princípio da reserva de lei (regulamentação de determinadas matérias necessariamente por lei formal) e princípio da legalidade (submissão e respeito à lei). Assim, em seara não submetida à reserva de lei, entende o constitucionalista que o poder regulamentar pode ser exercitado contanto que respeitada a legalidade. Isso decorre do que seria, para o autor, “uma esfera de competência genérica do Executivo, em cujo âmbito o poder regulamentar está autorizado a atuar, sem interferência do legislador.”⁶⁸

Relevante registrar, nesse autor, a distinção que estabelece, em relação a outros doutrinadores, para o conceito de poder regulamentar, pois, a par de referir a “melhor execução da lei” como finalidade do regulamento, José Afonso da Silva também refere “o melhor exercício de uma atribuição ou faculdade consagrada expressamente na Constituição”⁶⁹.

Também aqui, pelos mesmos fundamentos expendidos em relação ao regulamento autônomo preconizado por Hely Lopes Meirelles, tudo indica haver impropriedade em associar-se o regulamento autônomo ao poder regulamentar. Nessa linha de entendimento, difícil reconhecer no regulamento tal qual concebido por José Afonso da Silva manifestação do poder regulamentar, dado o seu caráter

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 485.

⁶⁸ *Id. Ibid*, p. 485.

⁶⁹ *Id. Ibid*, p. 484.

de norma fundada na própria norma fundante⁷⁰.

3.1.4.4 Regulamento autônomo ou independente III

A Emenda à Constituição nº 32, de 2001, que alterou o art. 84, inciso VI, da Carta Política, atribuiu, ao Presidente da República, competência privativa para dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, bem assim para extinguir funções ou cargos públicos, quando vagos.

Importante lembrar que, antes da edição dessa norma, a competência para dispor sobre tais temas era do Congresso Nacional, mediante lei em sentido estrito, de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme cláusulas constantes dos arts. 48, 61 e 84 da Constituição⁷¹. A emenda, assim, operou significativa alteração no campo das atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo, eis que retirou certas matérias do âmbito de competência deste e passou para o daquele, operando, ainda, inovação significativa quanto ao princípio da reserva de lei em sentido estrito.

Antes da edição dessa emenda, a doutrina reputava inconstitucional o chamado decreto autônomo⁷². De outro turno, passou a reconhecer, após a

⁷⁰ Em verdade, não há nem mesmo como reconhecer constitucionalidade no decreto autônomo referido por José Afonso da Silva porque, fora das hipóteses do art. 84, inciso VI, alíneas “a” e “b”, não se admite a regulamentação por decreto. A propósito, Geraldo Ataliba afirma que a Constituição Federal não tolera “[...] em princípio, que o Executivo exerça qualquer tipo de competência normativa inaugural, nem mesmo em matéria administrativa. Essa seara foi categoricamente reservada aos órgãos da representação popular” (Cf. *República...*, p. 133). A questão, todavia, não tem pertinência com este estudo.

⁷¹ O texto então em vigor era este: “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas; XI - criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;” “Art. 61. Omissis. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;”

⁷² Cf., por exemplo, ATALIBA, Geraldo. *Decreto regulamentar no sistema brasileiro*. RDA, n. 97, p. 23; CAMPOS, Francisco. *Lei e regulamento: matéria reservada à competência do Poder*

edição da emenda, a constitucionalidade dessa espécie normativa, nas específicas hipóteses por ela erigidas. Nesse sentido, a afirmação de Maria Sylvia Zanella di Pietro: “Com a alteração do dispositivo constitucional, fica reestabelecido, de forma muito limitada, o regulamento autônomo no direito brasileiro”⁷³.

Apesar dessa terminologia, o chamado “regulamento autônomo” a que se refere a doutrinadora também não pode ser tido como manifestação do poder regulamentar pelo mesmo motivo de que constitui norma cuja validade decorre do próprio Texto Constitucional, isto é, norma de caráter primário, na linha do quanto exposto pelo Ministro Carlos Britto no julgamento da ADC-MC 12, já referida. Aliás, na ocasião, o magistrado relacionou, entre os atos normativos primários, estruturados a partir da linguagem do Texto Constitucional, o que chamou “decreto - regulamento autônomo”, fazendo-o com remissão expressa ao art. 84, inciso VI, da Carta de 1988.

Assim também entendem Mendes, Coelho e Branco, que refutam a relação entre essa nova espécie de ato normativo e o exercício do poder regulamentar. Para eles, no que concerne ao poder regulamentar, a mudança da Constituição operada pela EC 32 não trouxe nenhuma inovação, já que o decreto editado com fundamento no permissivo constitucional do novo art. 84, inciso IV, cujo fundamento de validade repousa na própria Constituição, não tem perfil regulamentar⁷⁴.

No mesmo sentido entende Gabriel de Mello Galvão, para quem

(...) em verdade, nem seria o caso de falar-se em decreto autônomo, ou regulamento autônomo. O que se define pela recente Emenda Constitucional é, uma vez estabelecido um campo normativo exclusivo do Executivo, uma verdadeira competência legislativa a ser exercida pelo Presidente da República: há reserva de decreto.⁷⁵

Também nesse sentido, José Levi do Amaral Jr, para quem a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, introduziu na ordem jurídica brasileira uma oitava

Legislativo – Limites do Poder Regulamentar – Direitos e garantias individuais: parecer. Revista Forense. n. 146, p. 69-77.)

⁷³ *Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo:Atlas, 2006, p. 103:

⁷⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 871.

⁷⁵ Cf. *Fundamentos e limites da atribuição de poder normativo às autarquias autônomas federais – agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Renovar 2006, p. 25.

espécie normativa primária, o decreto “autônomo”, relativo a determinadas matérias que dele passaram a ser privativas, sem intermediação da lei.⁷⁶

Não há como ver na edição da Emenda à Constituição nº 32, de 2001, por conseguinte, reforço da tendência ampliativa do exercício do poder regulamentar.

77

3.1.5 Tendência à ampliação da titularidade do poder regulamentar

3.1.5.1 A titularidade do poder regulamentar na Constituição

Quanto à titularidade do poder regulamentar, a Constituição, no art. 84, inciso IV, explicitamente a comete ao Chefe do Executivo. Diante disso, fica claro que o poder regulamentar somente incumbe a essa autoridade, com exclusão de todas as outras autoridades administrativas, por graduadas que sejam na hierarquia da Administração Pública, tanto mais porque o parágrafo único do artigo⁷⁸ veda, *a contrario sensu*, a delegação da competência.

Assim, nos estritos termos constitucionais, nem mesmo os Ministros de Estado, que detêm competência constitucional para “expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos”, seriam detentores de competência regulamentar⁷⁹. De fato, não há como entender admissível uma interpretação da referida cláusula constitucional para o poder regulamentar que, apartando-se da literalidade do texto, alargue a legitimação para exercê-lo, tanto mais que regras de competência devem ser interpretadas estritamente.

A princípio, portanto, dada a literalidade do dispositivo da Carta Magna,

⁷⁶ Cf. *Decreto Autônomo: questões polêmicas*. Revista Jurídica Virtual, Brasília, n. 49, jun. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_49/Artigos/art_Levi.htm#II.

⁷⁷ A despeito disso tudo, José Afonso da Silva entende que o ato normativo, que ele chama de “regulamento orgânico e de administração”, trazido ao ordenamento constitucional brasileiro pela EC 32, demonstra “a realidade de um poder regulamentar da Administração”. Cf. *Comentário Contextual à Constituição*. Malheiros: São Paulo, 2005, p. 485.

⁷⁸“Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.”

⁷⁹ Art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição.

que diz caber privativamente ao Presidente da República⁸⁰ a expedição de regulamentos para a fiel execução das leis, a questão pertinente à titularidade do poder regulamentar não suscitaria polêmicas.

Nessa linha, a doutrina majoritariamente reconhece a titularidade da competência regulamentar ao Chefe do Poder Executivo, como faz José Afonso da Silva: “O princípio é o de que, no sistema brasileiro, o poder regulamentar é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. Autoridade alguma o pode substituir no exercício dessa competência, que por natureza, é indelegável.”⁸¹

Com isso, não cabe outro entendimento senão o de que o constituinte originário pretendeu mesmo que a titularidade do poder regulamentar coubesse privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

Daí afirmar Vanessa Vieira de Mello que, na hipótese de outra autoridade que não o Chefe do Executivo exercer a função regulamentar, haverá inconstitucionalidade material⁸², na mesma linha de entendimento de Diogenes Gasparini, para quem qualquer ato emanado de outra autoridade não corresponderá à “idéia constitucional de regulamento”⁸³.

Então, pode-se afirmar que a competência regulamentar tem seu exercício restrito ao âmbito de atuação da Chefia do Poder Executivo, não podendo transitar, portanto, para âmbito de atuação próprio de outras autoridades, como os Ministros de Estado, por exemplo, que na hierarquia da Administração Federal se situam logo abaixo do Presidente da República.

Em reforço desse entendimento, o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Lei Fundamental cuida de deixar claro que os Ministros de Estado não são detentores de competência regulamentar, haja vista que a Constituição não atribuiu a eles competência para expedir “regulamentos para fiel execução das leis”, como fez para o Presidente da República, mas tão-somente para “expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos”.

Oportuna, quanto a isso, a observação de Gabriel de Mello Galvão, para

⁸⁰ Nesse sentido, cf. VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. *Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa, Brasília - DF, v. 153, p. 287-302, 2002, disponível em <http://www.marcosvaladao.pro.br>, acesso em 16 de novembro de 2008.

⁸¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 485.

⁸² MELLO, Vanessa Vieira de. *Regime Jurídico da Competência Regulamentar*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 68

⁸³ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 271.

quem o poder dos ministros de emitir instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos não se confunde com poder regulamentar⁸⁴. Igualmente oportuna a observação de Maria Sylvia Zanella di Pietro, para quem o poder regulamentar dos órgãos hierarquicamente subordinados (o que abrange os Ministérios e outros de nível inferior) tem efeitos apenas internos, referindo-se a aspectos essencialmente técnicos, não podendo regulamentar leis, pois esta função é privativa do Chefe do Executivo⁸⁵.

Daí se excluir, portanto, a competência regulamentar da esfera de atuação dos Ministros de Estado a partir da regra básica de hermenêutica jurídica segundo a qual a lei não contém palavras inúteis. Assim, se a Constituição se valeu de palavras distintas para se referir a competências de autoridades distintas, não se há de admitir que tenha querido emprestar a ambos os casos o mesmo sentido.

A todos esses argumentos se alinha, por fim, o fato de que os regulamentos são exteriorizados por meio de decretos⁸⁶, espécie normativa cuja edição é privativa do Chefe do Poder Executivo⁸⁷, tudo conduzindo ao entendimento pela titularidade do poder regulamentar em favor dessa autoridade.

Nessa ordem de idéias, por conseguinte, interpretada estritamente a cláusula constitucional do art. 84, inciso IV, autoridades do Executivo que não o Chefe desse poder, ao editarem atos de hierarquia inferior – tais como regimentos, resoluções, deliberações e portarias –, não exercem poder regulamentar porque, afinal, não dispõem de competência constitucional para tanto.

Há, todavia, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, vozes que associam a atuação dessas autoridades subalternas com o poder regulamentar. Há nessas vozes, como adiante se demonstrará, aproximação entre os conceitos de poder regulamentar e poder normativo, embora um não se confunda com o

⁸⁴ cf. *Fundamentos e limites da atribuição de poder normativo às autarquias autônomas federais – agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Renovar 2006, p. 11.

⁸⁵ Cf. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999, p 143.

⁸⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 484. No mesmo sentido: ATALIBA, Geraldo. *Decreto regulamentar no sistema brasileiro*. RDA, n. 97, p. 23.

⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 33ª ed., 2007, p. 180.

outro.⁸⁸

Há que se distinguir, nesse ponto, ainda que sinteticamente, o poder regulamentar do poder normativo⁸⁹. De início, cumpre esclarecer o sentido da expressão “competência normativa”, que é definida por Marçal Justen Filho como “o poder de produzir normas de conduta, em virtude da qual são gerados comandos destinados a regular a conduta intersubjetiva”⁹⁰.

Assim, o poder normativo constituiria gênero do qual o poder regulamentar é espécie, já que este constitui um dos modos do exercício daquele, conforme o magistério de Odete Medauar: “Do ponto de vista lógico, é melhor dizer que há um poder normativo geral, do qual o poder regulamentar apresenta-se como espécie”⁹¹.

Para essa autora, enquanto o poder normativo compreende a produção de normas em sentido estrito (materiais e autônomas), o poder regulamentar destina-se a estabelecer condutas abertas e ordenadoras da ação administrativa, de maneira a explicitar a aplicação e execução de leis destinadas à Administração Pública.

Autoridades subalternas do Poder Executivo, portanto, não exerceriam poder regulamentar, na linha do que já exposto. Exerceriam, sim, a depender do caso, poder normativo, pois, como ensina Clèmerson Merlin Clève⁹², a atividade normativa secundária do Poder Executivo não se limita à edição de regulamentos, já que a Administração Pública, por suas autoridades, edita uma série de outros atos normativos, como, por exemplo, as instruções, as circulares, os regimentos, as ordens de serviço e os estatutos.

⁸⁸ Anotamos aqui – apenas para registro, porque não constitui objeto deste estudo – que há autores que reconhecem manifestação do poder regulamentar decorrente da ampliação das funções de entes descentralizados, particularmente as autarquias de regime especial (agências reguladoras), embora haja autores, como José Afonso da Silva, que associam a edição de atos normativos desses órgãos não à função regulamentar, mas à função “reguladora”. Cf., quanto a isso, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 131, apud SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 486.

⁸⁹ Sobre a distinção entre poder normativo e poder regulamentar, cf. os Aurélio Pereira Valadão. *Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa, Brasília - DF, v. 153, p. 287-302, 2002. disponível em <<http://www.marcosvaladao.pro.br>>, acesso em 16.11.2008)

⁹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 485.

⁹¹ *Direito Administrativo Moderno*. 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p.134.

⁹² *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 271.

Aliás, a depender do caso, tais autoridade não exerceriam nem mesmo poder normativo, porque muitos atos das tipologias referidas nem caráter normativo têm: são atos ordinatórios, pois “visam a disciplinar o funcionamento da administração e a conduta funcional de seus agentes”⁹³. “São provimentos, determinações ou esclarecimentos que se endereçam aos servidores públicos a fim de orientá-los no desempenho de suas atribuições.”⁹⁴ Por isso a advertência de Gasparini segundo a qual “a portaria, se utilizada como veículo de edição (de regulamento), seria um instrumento ilegal”⁹⁵.

Esse entendimento pela titularidade privativa do poder regulamentar em favor do Chefe do Executivo prevalece na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, por exemplo, o STF decidiu que, por simetria com o modelo federal, “compete apenas ao Chefe do Poder Executivo estadual a expedição de decretos e regulamentos que garantam a fiel execução das leis (CF, artigo 84, IV), competência essa que por ser privativa não admite delegação.”⁹⁶

Registre-se, porém, que há, na jurisprudência e na doutrina, manifestação minoritária de reconhecimento de poder regulamentar a outra autoridade que não o Chefe do Executivo.

Num único caso, o STF, acompanhando voto do Ministro Celso de Mello, decidiu no sentido de que a Constituição deferiu competência regulamentar de segundo grau aos Ministros de Estado⁹⁷ por força do art. 87, parágrafo único, inciso II, do texto fundamental.

No voto, o Ministro assim se expressou:

A competência regulamentar deferida aos Ministros de Estado, mesmo sendo de segundo grau, possui inquestionável extração constitucional (CF, art. 87, parágrafo único, II), de tal modo que o poder jurídico de expedir instruções para a fiel execução das leis compõe, no quadro do sistema normativo vigente no Brasil, uma prerrogativa que também assiste, “*ope constitutionis*”, a esses qualificados agentes auxiliares do Chefe do Poder Executivo da União.

⁹³ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 33ª ed., 2007, p.184.

⁹⁴ *Id. Ibid.*, p.184.

⁹⁵ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 119)

⁹⁶ ADI 910/RJ, relator: Maurício Correia, DJ 21nov2003, p. 7. No mesmo sentido: TJDFT - APC nº 1998.01.1.00.1651-7/98, Relatora a Desembargadora Nancy Andrighi.

⁹⁷ ADI-MC 1075 / DF - DISTRITO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 17/06/1998, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação, DJ 24-11-2006 PP-00059 EMENT VOL-02257-01 PP-00156.

A propósito desse entendimento, Marcelo Caetano já o defendia sob a égide da Constituição de 1967/1969 ao lecionar que os regulamentos do Poder Executivo não se originariam apenas do Presidente da República nem seriam veiculados apenas sob a forma de decreto. Com expressa remissão ao item II do art. 85 da Constituição de 1969 — dispositivo de idêntico teor ao do art. 87, parágrafo único, inciso II, da Carta em vigor —, afirmava que as instruções expedidas pelos Ministros para execução das leis, decretos e regulamentos constituíam, muitas vezes, verdadeiros regulamentos⁹⁸.

Ainda assim, prevalece na doutrina e na jurisprudência o entendimento pela titularidade privativa do poder regulamentar em favor do Chefe do Poder Executivo.

3.1.6 Limites do poder regulamentar

Quanto aos limites do poder regulamentar, diz a doutrina que eles decorrem do princípio da legalidade, contido no art. 5º, inciso II, da Carta Magna, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Decorrem, ainda, da separação dos Poderes constituídos e da hierarquia das leis.

Teorizando sobre o tema, Anna Cândida da Cunha Ferraz, com apoio em Biscaretti di Ruffia, diz que os limites são de duas ordens, uma geral, outra específica⁹⁹. Os limites gerais do poder regulamentar, expõe a doutrinadora, dizem respeito à legitimação para exercê-lo, a qual recai em favor do Executivo, e reportam-se diretamente à teoria da separação de poderes e ao seu caráter de especialização funcional. Essa ordem de limites é, portanto, formal.

Já os limites específicos do poder regulamentar, também na lição da mesma autora, dizem respeito ao conteúdo da lei regulamentada, reportando-se diretamente ao caráter de ato normativo secundário do regulamento, que é

⁹⁸ *Direito Constitucional*, vol. II/340-341, item 116, 1978, Forense

⁹⁹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994., p. 74/75. Importante ressaltar, quanto a isso, que a autora não reconhece manifestação de poder regulamentar para além do chamado regulamento de execução.

editado *secundum legem*. Essa ordem de limites é, pois, material.

Ainda segundo o magistério de Anna Cândida, os limites formais estão, explicitados nos arts. 84, inciso IV, e 2º, respectivamente, da Constituição. Já os limites materiais estão imediatamente firmados na lei regulamentada e, mediamente, no princípio da legalidade.

Enquanto a identificação dos limites formais, à vista da clareza com que estão expressos no texto constitucional, não suscita maiores investigações, a identificação dos limites materiais, diversamente, exige, imediatamente, cotejo com a lei regulamentada, e, mediamente, análise em face das reservas de lei em sentido estrito.

Tudo isso, resumido, significa que o exercício do poder regulamentar não autoriza ao Poder Executivo criar ou extinguir direitos ou obrigações nem ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações constantes da lei. Também não autoriza ordenar ou proibir o que a lei não ordena nem proíbe, ou facultar ou vedar por modo diverso do estabelecido em lei. Tampouco autoriza criar princípios novos ou diversos, ou alterar a forma que, segundo a lei, deve revestir o ato. Enfim, o exercício do poder regulamentar não autoriza atingir, alterando-o por qualquer modo, o texto ou o espírito da lei.¹⁰⁰

Significa, mais, que o poder regulamentar não tem aptidão para validamente, por si só, prescrever penas, criar restrições à igualdade, à liberdade e à propriedade, alterar o estado das pessoas, prever tributos ou encargos de qualquer natureza sobre o patrimônio das pessoas de direito, criar cargos nem estabelecer competências.¹⁰¹

Esse entendimento sobre os limites do poder regulamentar, a propósito, não é novo na história constitucional brasileira. Com efeito, ainda no Império, Pimenta Bueno lecionava:

Do princípio incontestável que o Poder Executivo tem por atribuição executar, e não fazer a lei, nem de maneira alguma alterá-la, segue-se evidentemente que cometeria grave abuso em qualquer das hipóteses seguintes:

1º. Em criar direitos ou obrigações novas, não estabelecidos pela lei,

¹⁰⁰ RAO, Vicente Ráo, apud FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994., p. 81.

¹⁰¹ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 360. v. I.

porquanto seria uma inovação exorbitante de suas atribuições, uma usurpação do poder legislativo, que só pudera ser tolerada por câmaras desmoralizadas. Se assim não fora, poderia o governo criar impostos, penas ou deveres, que a lei não estabeleceu, teríamos dois legisladores, e o sistema constitucional seria uma verdadeira ilusão.

2º. Em ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações, porquanto a faculdade lhe foi dada para que fizesse observar fielmente a lei, e não para introduzir mudança ou alteração alguma nela, para manter os direitos e obrigações como foram estabelecidos, e não para acrescentá-los ou diminuí-los, para obedecer ao legislador e não para sobrepor-se a ele.

3º. Em ordenar ou proibir o que ela não ordena, ou não proíbe, porquanto dar-se-ia abuso igual ao que já notamos no antecedente número primeiro. E demais, o governo não tem autoridade alguma para suprir, por meio regulamentar, as lacunas da lei, e mormente do direito privado, pois que estas entidades não são simples detalhes, ou meios de execução. Se a matéria como princípio é objeto da lei, deve ser reservada ao legislador; se não é, então não há lacuna na lei, sim objeto de detalhe de execução.

4º. Em facultar, ou proibir, diversamente do que a lei estabelece, porquanto deixaria esta de ser qual fora decretada, passaria a ser diferente, quando a obrigação do governo é de ser em tudo e por tudo fiel e submisso à lei.¹⁰²

Mais didático e minucioso ainda, Geraldo Ataliba apresenta extensa e completa relação dos limites do poder regulamentar: a) o regulamento é veiculado por decreto; b) tem natureza de ato administrativo infra-legal; c) não pode ser autônomo; d) é nulo se ultra e extra legem; e) é preciso que haja previamente a lei regulamentada; e) leis auto-executáveis não são regulamentáveis; f) o regulamento não inova na ordem jurídica; g) não pode o Executivo fraudar a lei, protelando sua regulamentação; h) a lei não pode atribuir a outros órgãos que não ao Presidente o poder regulamentar; i) as balizas do poder regulamentar estão na Constituição, mas a lei pode fixar prazo para seu exercício; j) o regulamento que interpreta a lei só é vinculante para a própria administração e seus servidores; k) o Presidente não pode regulamentar lei que não lhe caiba executar; l) só matéria administrativa comporta regulamentação, ficando excluídas leis processuais, civis, penais; m) o regulamento não pode dispor sobre relações entre particulares; n) o Presidente só pode regulamentar leis da esfera da União, e nesta, que sejam de âmbito do Executivo, em matéria administrativa; o) pelo regulamento o Presidente exerce seu poder hierárquico, regulando relações secundárias e formais entre os funcionários e os administrados, ou seja, entre a Administração

¹⁰² Apud CAVALCANTE, Temístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. Editora Revista dos Tribunais, 1973, pág. 146.

e os administrados, para a prática de atos de obediência às leis¹⁰³.

A jurisprudência do Supremo, nesse sentido, está repleta de decisões, das quais o julgamento de Questão de Ordem na Ação Cível Originária 1048/RS, de relatoria do Ministro Celso de Mello, serve de exemplo.

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.¹⁰⁴

3.2 Os limites da competência sustatória congressional

A definição dos limites da competência sustatória congressional é imprescindível para que o Poder Legislativo, ao cumprir seu papel de controle dos atos normativos do Poder Executivo editados para regulamentar as leis, atue de modo a evitar que, para coibir excesso regulamentar, acabe por incidir em excesso de sustação. Tanto num quanto noutro caso, vale mais uma vez lembrar, haveria ofensa à separação de poderes. Por isso, a doutrina e a jurisprudência recomendam cautela no manuseio dessa “competência inusitada no sistema brasileiro”¹⁰⁵, como adverte Hely Lopes Meirelles, para quem “Esse controle deve limitar-se ao que prevê a Constituição Federal, para evitar a interferência inconstitucional de um Poder sobre outro”.¹⁰⁶

Assim, convém que o Poder Legislativo, ao exercer sua competência sustatória, tenha presentes as orientações da doutrina e da jurisprudência sobre o tema.

¹⁰³ ATALIBA, Geraldo. *Decreto regulamentar no sistema brasileiro*. RDA, n. 97, p.32/33.

¹⁰⁴ DJ de 31-10-2007, p. 77.

¹⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 33ª ed., 2007, p. 598.

¹⁰⁶ *Id. Ibid.*, p. 598.

3.2.1 Sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar na literalidade do texto constitucional

Definir os exatos limites em que o exercício da competência sustatória congressual deve se conter, na prática, não é questão das mais simples. Todavia, a literalidade do art. 49, inciso V, primeira parte, da Constituição Federal, conquanto, a princípio, não pareça suficiente para precisar tais limites, oferece elementos significativamente úteis para a exata interpretação do dispositivo à luz da separação de poderes.

Na essência, os elementos dizem respeito a dois aspectos: 1) o ato de competência do Congresso Nacional, que é a sustação; 2) e o objeto desse ato, que são os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Seja como for, e antes de se enfrentarem as questões mais complexas atinentes ao tema, é imperioso reconhecer que a simples interpretação literal do dispositivo constitucional, apesar das conhecidas limitações desse método interpretativo, já de pronto permite fixar algum contorno da competência.

3.2.2 O ato de competência do Legislativo

Nos termos da Constituição de 1988, ao Congresso Nacional compete sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Anna Cândida refere que se trata de controle direto e específico sobre o regulamento expedido pelo Presidente da República¹⁰⁷, ato de controle político, do ponto de vista orgânico, e ato de efeitos jurídicos, do ponto de vista material¹⁰⁸.

Tal ato se materializa pela edição de decreto legislativo, espécie normativa prevista no art. 59 da Carta Magna como integrante do processo legislativo. O decreto legislativo de sustação é ato normativo dotado de autonomia

¹⁰⁷ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994., p. 82.

¹⁰⁸ *Id. Ibid.*, p. 88.

jurídica e de abstração e generalidade, tanto é assim que pode ser combatido mediante ação direta de inconstitucionalidade¹⁰⁹. Não é, pois, ato de efeitos concretos, à vista de que “(...) a supressão de eficácia de uma regra de direito possui força normativa equiparável à dos preceitos jurídicos que inovam, de forma positiva, o ordenamento estatal”¹¹⁰.

A sustação legislativa produz efeitos externos, *erga omnes* (contra todos) e *ex nunc*, ou seja, daí para a frente, não tendo o ato sustatório poder de operar efeito retroativo¹¹¹. Assim, os efeitos que o ato normativo sustado produziu até então permanecem válidos.¹¹²

Não tem a sustação, ainda, poder de revogar o regulamento, pois a revogação, como expõe Hely Lopes Meirelles¹¹³, é a supressão de um ato administrativo legítimo e eficaz, realizada pela administração – e somente por ela – por não mais lhe convir sua existência. A revogação, portanto, constitui faculdade privativa do Poder Executivo, fundada no poder discricionário e considerada implícita na função administrativa.

Além disso, a sustação só pode incidir sobre os aspectos exorbitantes, descabendo sustação genérica incidente sobre todo o regulamento.

3.2.3 O objeto da sustação

Nos termos do disposto no art. 49, inciso V, da Constituição, a competência de sustação congressional só pode alcançar atos emanados do Poder

¹⁰⁹ Cf., por exemplo, ADIn 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510.

¹¹⁰ ADIn 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510.

¹¹¹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994., p. 96.

¹¹² Quanto à desconstituição dos efeitos produzidos pelo decreto regulamentar antes de ter a eficácia sustada, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios firmou a impossibilidade ao julgar ação direta de inconstitucionalidade de decreto legislativo, editado em 2002, que, a par de sustar itens de decreto regulamentar do Governador do Distrito Federal, determinou a retroatividade da sustação a quase dois anos da edição do ato normativo sustatório, em cláusula do seguinte teor: “Art. 2º. Este Decreto Legislativo terá seus efeitos retroagidos a 6 de novembro de 2000.” Cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2002.00.2.009692-5; Registro do Acórdão Número : 203525; Data de Julgamento : 05/10/2004 ;Órgão Julgador : Conselho Especial; Publicação no DJU: 30/11/2004, Pág. : 32.

¹¹³ *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 33ª ed., 2007, pág. 184.

Executivo¹¹⁴. Nesse sentido, afirma, textualmente, José Afonso da Silva: “Veja-se que o inciso só se aplica a atos normativos do Poder Executivo, não a atos do Poder Judiciário”¹¹⁵.

Quanto à inalcançabilidade dos atos judiciais, importante registrar a observação do Ministro Carlos Velloso, do Supremo Tribunal Federal, proferido em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade¹¹⁶. Na ocasião, o magistrado referiu debate acadêmico no qual, discutindo se seria possível ao Congresso Nacional sustar uma sentença normativa proferida por um Tribunal do Trabalho em dissídio coletivo, respondeu negativamente, aduzindo que a modificação das sentenças judiciais possui forma própria, mediante os recursos cabíveis nas leis processuais.¹¹⁷

Já quanto aos atos do Executivo, nem todos são passíveis de sustação pelo Legislativo, mas tão-só aqueles decorrentes do exercício do poder regulamentar¹¹⁸. Nesse sentido, a lição de Anna Cândida da Cunha Ferraz, para quem, exatamente porque adstrito aos expressos termos da Constituição, o poder congressional somente alcança os atos editados pelo Chefe do Executivo no exercício do poder regulamentar. E como, ainda na lição da autora, o poder regulamentar é inerente ao Presidente da República, não cabe ao Congresso Nacional sustar atos executivos secundários, tais como portarias e instruções, ainda que normativos, mesmo que, por via reflexa, sejam incompatíveis com a lei, caso em que só caberia o controle judicial¹¹⁹.

¹¹⁴ No Congresso Nacional, contudo, registram-se casos de propostas de sustação de atos do Poder Judiciário. É o caso, por exemplo, do Projeto de Decreto Legislativo nº 397/2007, em tramitação para sustar a aplicação da Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplinou o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Também para sustar ato do Judiciário, tramita no Congresso o Projeto de Decreto Legislativo nº 853/2008, que susta a aplicação da Súmula Vinculante nº 11, do Supremo Tribunal Federal, que restringe o uso de algemas. Neste caso, o autor fundamentou a iniciativa no art. 49, inciso XI, da Constituição, segundo o qual é competência exclusiva do Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência em face das atribuições normativa dos outros poderes, combinado, “por analogia”, com a prerrogativa que lhe confere o inciso V do mesmo artigo.

¹¹⁵ *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 405.

¹¹⁶ ADIn 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510.

¹¹⁷ Nesse caso, o fundamento era o art. 49, inciso XI, da Constituição, que dispõe: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;”

¹¹⁸ Para os demais atos, remanesce o controle judicial.

¹¹⁹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 95. Sérgio Ferraz (*Controle da administração pública na Constituição de 1988*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 4, p. 243, out./dez. 1993) contradita esse entendimento ao comentar sobre o art. 49, inciso V, da Constituição: “Além disso, é preciso proclamar que o constituinte, aqui, ‘disse menos

Nesse sentido, não são alcançáveis pela competência sustatória do art. 49, inciso V, da Constituição, atos emanados de outras autoridades do Poder Executivo¹²⁰ nem atos do Poder Judiciário¹²¹, tanto mais que regras de competência devem ser interpretadas em sentido estrito, não comportando, pois, interpretação ampliada¹²².

Também não são alcançáveis pela sustação congressual os atos do Poder Executivo da espécie fundada no inciso VI do art. 84 da Constituição de 1988 (decreto autônomo instituído pela Emenda à Constituição nº 32), destituída que é de natureza regulamentar¹²³.

Não são alcançáveis, ainda, os atos executivos individuais e de efeitos concretos¹²⁴, porque desprovidos de caráter abstrato e geral, nem regulamentos que violem a Constituição.¹²⁵

Igualmente não são alcançáveis os atos decorrentes do poder de

do que queria' ou do que devia: sendo o preceptivo indiscutivelmente um meio de resguardo do princípio da separação dos Poderes, tem-se, por conseqüência, que, além dos atos normativos do Executivo, também os atos administrativos, nos normativos eventualmente exorbitantes respaldados, submetem-se à regra da sustação, do art. 49, V. Estamos, pois, em face de fortíssimo procedimento de controle administrativo."

¹²⁰ Nesse sentido, cf. VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. *Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa, Brasília - DF, v. 153, p. 287-302, 2002, disponível em <http://www.marcosvaladao.pro.br>, acesso em 16 de novembro de 2008.

¹²¹ Vale aqui referir novamente que, por vezes, a iniciativa de sustação de atos do Judiciário, dada a literalidade do dispositivo, é fundamentada no art. 49, inciso XI, da Constituição, dispositivo segundo o qual é da competência exclusiva do Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

¹²² A propósito, quanto a isso, relevante anotar comentário do Ministro Carlos Velloso, proferido em julgamento, no STF, de tema pertinente à sustação legislativa de atos do poder Executivo, ocasião em que o magistrado se manifestou pelo deferimento de medida liminar para suspender a eficácia de decreto legislativo que sustou decreto regulamentar, ao fundamento de que "a atividade do Executivo está sendo cerceada pelo Legislativo, que empresta interpretação ampla – o que não me parece possível – ao inciso V do art. 49 da Constituição". Cf. ADIn 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510.

¹²³ AMARAL Jr., José Levi do. *Decreto Autônomo: questões polêmicas*. Revista Jurídica Virtual, Brasília, n. 49, jun. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_49/Artigos/art_Levi.htm#II.

¹²⁴ A propósito, esse já era o entendimento ao tempo da Carta de 1934, como anota Celso de Mello (ADI 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510.). Exemplos de atos de efeitos concretos: Decreto do Chefe do Poder Executivo e Portaria de Ministro de Estado que disciplinam a demarcação de terras indígenas, traçando parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida (ADI 710 / RR – RORAIMA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 06/05/1992 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação ,DJ 20-10-1995 PP-35255 EMENT VOL-01805-01 PP-00082). No mesmo sentido, Celso de Mello, voto na ADIn 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510..

¹²⁵ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994., p. 95. Nesse caso, o controle só pode ser exercido pelo Poder Judiciário.

polícia¹²⁶, atribuição de que “dispõe a Administração Pública para condicionar o uso, gozo e a disposição da propriedade e o exercício da liberdade dos administrados no interesse público ou social”¹²⁷. Quanto a essa espécie de atos, em 2005, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Legislativa do Distrito Federal considerou inadmissível, por inconstitucionalidade, o Projeto de Decreto Legislativo nº 5/2003, que tramitou para sustar as ações de demolição de construções em todos os parcelamentos urbanos não-regularizados existentes no Distrito Federal.

Na justificação desse projeto, o autor afirmou que o Poder Executivo do Distrito Federal exorbitara da competência regulamentar ao promover, indiscriminadamente, ações de demolição de construções em parcelamentos não regularizados.

Ao decidir pela inconstitucionalidade da iniciativa, o colegiado apontou falta de competência da Câmara Legislativa para editar o decreto de sustação ao fundamento de que os atos a serem sustados não se enquadravam na hipótese prevista no art. 60, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, dispositivo que transpôs, para o âmbito normativo distrital, o preceito do art. 49, inciso V, da Carta Magna.

Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios¹²⁸ pela inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 991/2002¹²⁹, da Câmara Legislativa do Distrito Federal. O referido decreto legislativo determinou a suspensão de ações judiciais propostas pelo GDF, determinando, ainda, a suspensão das notificações e da emissão de documentos arrecadadores pela

¹²⁶ O conceito legal de poder de polícia encontra-se no Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 1966), que dispõe: “Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

¹²⁷ GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 4ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, p. 108.

¹²⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade 2002.00.2.009692-5; Registro do Acórdão Número : 203525; Data de Julgamento : 05/10/2004 ;Órgão Julgador : Conselho Especial; Publicação no DJU: 30/11/2004, Pág. : 32.

¹²⁹ Disponível em <http://www.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-5363!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em 3.12.2008.

efetiva ocupação de área pública¹³⁰. Determinou, por fim: “O Governo do Distrito Federal oficialará ao Poder Judiciário, quando proposta ação judicial, sua suspensão por prazo não inferior a 180 (cento e oitenta) dias”.

No julgamento, o relator, Desembargador Hermenegildo Gonçalves, apontou que o decreto legislativo fora além da competência atribuída à Câmara Legislativa do Distrito Federal, pois acabou por determinar a suspensão de ações judiciais e executivas que visavam coibir a ocupação desordenada de área pública, atingindo a competência do Poder Executivo para o livre exercício do poder de polícia e a prática de atos de administração.¹³¹

Não são alcançáveis, do mesmo modo, os atos discricionários da administração, na linha de entendimento exposta pelo Ministro Néri da Silveira, para quem a questão pertinente às vantagens e desvantagens de um ato de governo que guarde conformidade com meta prevista em lei é matéria que não cabe na competência sustatária do Legislativo.¹³²

Nesse mesmo sentido, Marcos Aurélio Pereira Valadão afirma:

A outra hipótese é de se admitir a possibilidade do controle da discricionariedade do Poder Executivo, no que diz respeito ao poder regulamentar. Aqui os problemas parecem ser maiores, visto que nem ao Poder Judiciário é admitido o controle da discricionariedade administrativa (em relação aos seus aspectos de oportunidade e conveniência). A sustação de atos do Poder Executivo com base em aspectos dessa natureza refugiria completamente ao sistema de pesos e contrapesos entre os três Poderes, podendo derivar para uma confusão de competências. Assim, deve ser afastada essa possibilidade, pelo menos no plano teórico.¹³³

¹³⁰ Dispôs o art. 1º, § 1º, do Decreto Legislativo nº 991/2002: “Até revisão da legislação de que trata o caput deste artigo, ficam também suspensas as ações executivas porventura propostas pelo Poder Executivo, assim como as notificações e a emissão de documentos arrecadadores pela efetiva ocupação de área pública.”

¹³¹ Posteriormente, em 2005, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Legislativa do Distrito Federal considerou inadmissível o Projeto de Decreto Legislativo nº 5, de 2003, que tramitou para sustar as ações de demolição de construções em todos os parcelamentos urbanos não-regularizados existentes no Distrito Federal. Na justificação desse projeto, o autor afirmou que o Poder Executivo do Distrito Federal exorbitara da competência regulamentar ao promover, indiscriminadamente, ações de demolição de construções em parcelamentos não regularizados. A matéria foi, em decorrência, arquivada.

¹³² ADIn 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510.

¹³³ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. *Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa, Brasília - DF, v. 153, p. 287-302, 2002, disponível em <http://www.marcosvaladao.pro.br>, acesso em 16 de novembro de 2008.

3.2.4 O fundamento da sustação

Exorbitados os limites do poder regulamentar, quando o regulamento contém disposições *contra legem*, *extra legem* ou *ultra legem*, restará autorizado ao Poder Legislativo sustar os efeitos do ato normativo.

Quanto a isso, numa síntese bastante elucidativa para a definição dos limites da competência regulamentar além dos quais há exorbitância, Celso Antônio Bandeira de Mello lecionou: “para ser válido o regulamento só pode conter disposições previamente comportadas pela lei regulamentada”¹³⁴.

Tendo em vista esse parâmetro, colhem-se da jurisprudência exemplos da exorbitância que constitui fundamento para a atuação do excepcional controle de correção do Poder Legislativo.

Por criar obrigação nova, não estabelecida na lei regulamentada, o Superior Tribunal de Justiça, a partir do voto da Ministra Eliana Calmon¹³⁵, declarou a exorbitância de decreto distrital que, ao regulamentar a lei que disciplina a relação do Distrito Federal com as entidades filantrópicas, inovou ao instituir, sem lastro na lei regulamentada, exigência de que cada entidade coloque à disposição da Secretaria de Educação vinte por cento das vagas escolares.

Por restringir direito sem suporte na lei regulamentada, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios declarou a exorbitância de decreto do Governador do Distrito Federal que, a pretexto de regulamentar lei que instituía gratificação a ser paga a professores em geral, restringiu o alcance da norma apenas aos professores de determinada modalidade de ensino.¹³⁶

Por igual motivo, o Supremo Tribunal Federal¹³⁷ declarou a exorbitância de decreto do GDF que, ao regulamentar lei que previa a aplicação de teto de remuneração aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional, estendeu a aplicação aos servidores das sociedades de economia mista e empresas públicas do DF. Essa decisão foi assim ementada:

¹³⁴ *Regulamento e Princípio da Legalidade*. Revista de Direito Público n. 96, p.42 e seguintes.

¹³⁵ Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 16.386 - DF / 2003/0072125-1, no STJ.

¹³⁶ APC n. 19980110360020/DF. 5ª Turma Cível. Rel. Des. Dácio Vieira. DJU 08/05/2002. Pág. 44.

¹³⁷ ADI 1553 / DF , Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 13/05/2004, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 17-09-2004, PP-00052, EMENT VOL-02164-01 PP-00129, LEXSTF v. 27, n. 313, 2005, p. 61-84.

Teto. Aplicação. Lei e regulamento. O regulamento pressupõe a observância do objeto da lei. Extravasa-a quando, prevista a aplicação do teto de remuneração de servidores considerada a administração direta, autárquica e fundacional, viabiliza a extensão às sociedades de economia mista e empresas públicas.¹³⁸

Além disso, nessa mesma ação, o tribunal declarou ter havido exorbitância do poder regulamentar do Executivo consistente na redução do rol das vantagens de caráter pessoal previstas na lei regulamentada e na estipulação de base de cálculo dos adicionais e vantagens, tema não tratado pela lei regulamentada.

Por proibir o que a lei regulamentada não proibia, o TJDFT declarou a exorbitância do decreto regulamentar que vedou a percepção cumulativa de gratificações por servidores públicos. No julgamento, o tribunal concluiu que, como a lei regulamentada não excluía o pagamento cumulativo de determinadas gratificações, não poderia o decreto regulamentador fazê-lo¹³⁹.

Por instituir novo critério não constante da lei regulamentada, o TJDFT declarou a exorbitância de decreto do GDF em decisão cuja ementa é a seguinte:

Se nem a Lei Distrital nº 1.004/96, que estabelece critérios para a incorporação de gratificações de servidores cedidos à CLDF e ao TCDF, e tampouco a Lei nº 8.112/90, na redação em que fora adotada pelo Distrito Federal, previram “correlação, com base em cargo ou função em comissão equivalente no Poder cedente”, o Decreto nº 17.182/96, ao prevê-la, exorbitou seu poder regulamentar, estabelecendo situação não prevista pelo legislador.”¹⁴⁰

Por alterar a forma de incidência de tributo, com isso acrescentando conteúdo material novo, o STJ declarou a exorbitância de decreto, em decisão

¹³⁸ No mérito, o Tribunal julgou procedente, em parte, o pedido para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 111/96, no que veio a sustar a eficácia do art. 1º, caput, §§1º e 2º, incisos I e II, e §3º, nele inseridos, e dos arts. 6º e 7º, do Decreto 17.128/96. Manteve-se a sustação dos arts. 2º e 4º, bem como do inciso III do § 2º do art. 1º do Decreto regulamentar. Entendeu-se que, em relação a esses dispositivos, teria havido extravasamento do poder regulamentar do Executivo, consistente na redução do rol das vantagens de caráter pessoal, em desconformidade com a lei regulamentada (Lei distrital 237/92) e a CF; na estipulação da base de cálculo dos adicionais e vantagens, tema não tratado pela lei regulamentada e, além disso, na extensão da aplicabilidade do teto aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, o que, de acordo com o art. 1º, *caput*, da lei regulamentada, teria ficado restrito à Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Precedente citado: ADI 748 MC/RJ (DJU de 3.8.92). ADI 1553/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 13.5.2004.

¹³⁹ Cf. 20040110098415APC, Relator JAIR SOARES, 6ª Turma Cível, julgado em 11/04/2005, DJ 02/06/2005 p. 110. No mesmo sentido: TJDFT - APC n. 19980110360020/DF. 5ª Turma Cível. Rel. Des. Dácio Vieira. DJU 08/05/2002. Pág. 44.

¹⁴⁰ Cf. 19980110055649APC, Relator ROMÃO C. OLIVEIRA, 2ª Turma Cível, julgado em 01/04/2002, DJ 11/09/2002 p. 38).

cuja ementa deixou registrado que “o regulamento não pode estender a incidência ou forma de cálculo de contribuição sobre parcela de que não cogitou a lei. Deve restringir-se ao fim precípua de facilitar a aplicação e execução da lei que regulamenta”.¹⁴¹

Em casos que tais, cabe ao Legislativo validamente sustar os atos regulamentares do Poder Executivo, porque, como ensinou Celso Antônio Bandeira de Mello, antes referido, o regulamento conterà disposições não comportadas pela lei regulamentada.

3.2.5 A finalidade da sustação

Fundamental ter em vista, quanto à sustação de ato normativo do Poder Executivo que exorbite do poder regulamentar, a finalidade da atribuição dessa competência ao Poder Legislativo. É que a sustação diz diretamente com a preservação da competência constitucional do Parlamento, pois funciona como “instrumento de defesa da autoridade da lei em face da função regulamentar que lhe é subordinada”, como afirmado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, do STF¹⁴².

Portanto, seu exercício se justifica na medida mesma da necessidade de impor ao Executivo o devido respeito ao campo de atuação da função legislativa definido pela Lei Maior. Essa é a fronteira que, a um só tempo, legitima o controle legislativo excepcional e protege a separação de poderes, que tem como um de seus corolários a repartição de competências.

A lei é ato complexo para cuja elaboração concorrem o Legislativo e o Executivo, que atuam na forma e nos limites constitucionais relativos às competências dos poderes e ao processo legislativo. Por isso, não pode o decreto exteriorizador do regulamento desbordar os limites da lei regulamentada e inovar na ordem jurídica, pois assim estaria o Executivo usurpando a competência atribuída pela Constituição ao Parlamento para, mediante o devido processo legislativo, dispor sobre todas as matérias de competência do ente federativo

¹⁴¹ Cf. REsp nº 329.123 - PR (2001/0086889-0), Relator: Min. Castro Meira, julgamento em 16 de setembro de 2003.

¹⁴² Voto proferido no julgamento da ADI 748, 1º.07.92, RTJ 143/510.

respectivo.

Em decorrência, o princípio da separação dos poderes restaria fulminado, já que o Executivo exerceria atribuição típica do Legislativo à míngua de autorização constitucional. O decreto regulamentador revestir-se-ia, então, de inconstitucionalidade.

É, pois, para proteger a separação de poderes e a independência e harmonia entre eles, que a Constituição autoriza o controle de sustação pelo Legislativo.

3.2.6 O limite à sustação e o respeito às competências dos Poderes Executivo e Judiciário

O limite ao exercício da competência de sustar atos normativos que exorbitem do poder regulamentar também diz com a preservação de competência constitucional. Reside no fato de que, assim como o Legislativo deve preservar suas competências contra a usurpação pelos outros poderes, deve também abster-se de exercer, sem autorização constitucional, atribuição típica do Executivo ou do Judiciário, pois isso do mesmo modo caracterizaria usurpação. Tanto num quanto noutro caso, portanto, haveria inconstitucionalidade. Esse limite decorre do princípio da separação dos poderes.

Sobre o tema, examinando a constitucionalidade de decreto legislativo de suspensão dos efeitos de ato do Poder Executivo, o Supremo esclareceu os pressupostos legitimadores da sustação nos seguintes termos:

O exame de constitucionalidade do decreto legislativo que suspende a eficácia de ato do Poder Executivo impõe a análise, pelo Supremo Tribunal Federal, dos pressupostos legitimadores dessa excepcional competência deferida à instituição parlamentar. Cabe à Corte Suprema, em conseqüência, verificar se os atos normativos emanados do Executivo ajustam-se, ou não, aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa. A fiscalização estrita desses pressupostos justifica-se como imposição decorrente da necessidade de preservar, *hic et nunc*, a integridade do princípio da separação de poderes.¹⁴³

¹⁴³ ADIn 748, 1º.07.92, Celso de Mello, RTJ 143/510.

Conforme já afirmado, a competência sustatória do Legislativo constitui exceção a tal princípio. Por isso, não comporta interpretação extensiva, devendo ser exercida nos estritos termos constitucionais, sob pena de produzir vício tão grave quanto a exorbitância do poder regulamentar que pretenderia corrigir.

Assim, editado decreto legislativo de sustação num caso que não aquele constitucionalmente previsto, além de inconstitucional por falta de competência, o diploma poderá sê-lo também por usurpar atribuição do Executivo ou do Judiciário, com afronta direta ao art. 2º da Constituição. Nesses termos, portanto, a sustação não cumprirá a nobre função que o constituinte de 1988 a ela atribuiu no contexto do sistema de freios e contrapesos. Ao contrário, acabará por ofender o postulado que ela deveria proteger.

4 AMPLIAÇÃO DA COMPETÊNCIA SUSTATÓRIA E SEPARAÇÃO DE PODERES

Uma vez definidos, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e na doutrina pátria, os limites da competência sustatória em face da separação de poderes, resta claro que o exercício dessa modalidade de controle sobre todo e qualquer ato normativo do Poder Executivo não é compatível com a Constituição. Do mesmo modo, não é compatível com a Constituição o exercício da sustação relativamente a atos do Poder Judiciário.

Ocorre que, a despeito disso, o exercício da competência nesses termos é prática comum nas casas legislativas. Nesse contexto, não parece desarrazoado vislumbrar certa tendência, da parte do Legislativo, para ampliar sua competência de controle. Afinal, na prática, o que ocorre é o art. 49, inciso V, da Carta Magna ser interpretado como se dele não constasse a cláusula “que exorbite do poder regulamentar”, cujo conteúdo semântico restringe a locução “poder normativo”.

Admitida a ampliação da competência nesses termos pela exclusão da cláusula restritiva, caberia ao Poder Legislativo “sustar atos normativos do Poder Executivo”. Assim, todo e qualquer ato editado por qualquer autoridade desse poder, independentemente do nível hierárquico, e de qualquer espécie, desde que revestido de abstração e generalidade, poderia ser sustado.

Diante disso, para avançar neste estudo lançando outras luzes sobre o tema, cumpre examinar, ainda tendo em vista o postulado da separação de poderes, se haveria alguma possibilidade de a competência sustatória ser validamente ampliada para alcançar todos os atos normativos do Poder Executivo. Ademais, cumpre examinar se haveria possibilidade de ampliação da competência para alcance de atos normativos do Poder Judiciário.

Apenas para exemplificar a referida tendência ampliativa de competência do Poder Legislativo, colhe-se dos anais do Congresso Nacional o caso do Projeto de Decreto Legislativo nº 397/2007, que “susta a aplicação da Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação

partidária”.¹⁴⁴.

Na justificação desse projeto, o autor indaga, acerca do art. 49, inciso V, da Constituição, se seria essa a única hipótese de sustação de atos normativos e apenas em relação aos atos expedidos pelo Poder Executivo, para em seguida responder negativamente, argumentando:

Resta, pois, a única solução possível que é a edição de decreto legislativo para, preventiva e cautelarmente, sustar atos que extrapolem do *poder normativo* de outro poder. Quando menos se diga, refere-se ao Judiciário, porque o ato ora examinado dele provém. (g.n.)

O caso desse projeto, assim pela justificação do autor quanto pela manifestação favorável do relator pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania¹⁴⁵, é prova não só da existência, no seio do Legislativo da União, de tendência à ampliação da competência de controle contida no art. 49, inciso V, da Constituição, mas também de que essa tendência persiste apesar de o próprio Congresso Nacional já lhe ter pronunciado a inviabilidade constitucional, no caso mais emblemático pertinente ao tema, ocorrido em 2002.

Nesse ano, foi apresentada à tramitação proposta de emenda à Constituição¹⁴⁶ que objetivava alterar o inciso V do art. 49 da Constituição exatamente para ampliar o alcance da competência congressional, estendendo-a sobre todo e qualquer ato normativo dos Poderes Executivo e Judiciário. Pela redação proposta para o dispositivo, caberia ao Congresso “sustar os atos normativos dos demais poderes que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Confirmando a tese da inadmissibilidade da ampliação da competência congressional, o Congresso Nacional declarou inconstitucional e antijurídica a proposta, que, em decorrência, acabou arquivada em 2007.

Quanto à inconstitucionalidade, a Comissão de Constituição e Justiça e

¹⁴⁴ Projeto pendente de apreciação pela CCJ, recebeu parecer do relator pela constitucionalidade. Cf: Parecer do relator disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/532042.pdf>>. Acesso em 1º dez 2008.

¹⁴⁵ O relator manifestou-se pela admissibilidade constitucional da iniciativa, porém sob fundamento diverso do apresentado pelo autor, pois referiu no parecer o art. 49, inciso XI, que dispõe sobre a competência do Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

¹⁴⁶ Proposta de Emenda à Constituição nº 557/2002. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/57270.pdf>>. Acesso em 1º dez 2008.

Cidadania, acatando o parecer da relatora¹⁴⁷, firmou entendimento de que nenhum dos poderes constituídos pode modificar a própria competência ou a dos outros sem que isso implique supremacia sobre os demais e, em consequência, ruptura do equilíbrio originariamente estabelecido pelo legislador constituinte e grave ofensa ao princípio insculpido no art. 2º da Constituição Federal.

O que se extrai desse pronunciamento do Congresso Nacional é que a ampliação da competência sustatária contida no art. 49, inciso V, da Carta Magna é inconstitucional mesmo que operada mediante emenda ao texto da própria Constituição, porquanto ofensiva à independência e harmonia entre os poderes.

Em acréscimo, impõe-se observar que, em matéria de controle entre os órgãos que desempenham as funções estatais, a Constituição indica os atos sujeitos a correção e vincula no conteúdo a atuação fiscalizadora, o que tem claro propósito de vedar indevida interferência de um poder sobre outro, pois isso caracterizaria manifestação de hierarquia e de tutela, em afronta ao princípio da separação de poderes.

Assim, se nem ao poder constituinte derivado é permitido ampliar a hipótese de controle prevista nesse dispositivo, muito menos ao poder legiferante ordinário o será, sobretudo por via interpretativa que, sobre ser nitidamente incompatível com o postulado consagrado por Montesquieu, não resiste à aplicação do mais simplório dos métodos de interpretação jurídica, qual seja, o literal.

¹⁴⁷ Cf. Parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 557/2002. Relatora: Deputada Juíza Denise Frossard. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/167211.pdf>>. Acesso em 30 nov 2008.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda uma vez, vale a pena rememorar as palavras de Canotilho quanto à lealdade constitucional, tendo em conta que esse princípio impõe aos poderes um comportamento tal que permita o funcionamento do sistema de freios e contrapesos com o mínimo de atrito possível.

A competência sustatória do Poder Legislativo, de estatura constitucional, põe-se em confronto com a competência regulamentar do Poder Executivo, de mesma estatura. Portanto, o exercício dessa espécie de controle de correção inevitavelmente provocará atrito, que poderá ser, porém, minimizado se os limites da atuação corretiva forem observados.

O atrito, desde que decorrente de atuação legítima, em nada afetará a separação de poderes. Ao contrário, contribuirá para aprimorá-la, haja vista que se impõe mesmo ao Legislativo, e de maneira expressa, zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, como previsto do art. 49, inciso XI, da Constituição.

Acontece que, de Montesquieu até hoje, o papel do Poder Executivo, no contexto da separação de poderes, que antes era de execução da lei, ampliou-se à medida que se ampliava a atuação do Estado. A mais flagrante das conseqüências disso foi o acréscimo de tarefas ao rol de incumbências do Executivo, a par do alargamento do campo de tarefas que já lhe incumbia. Por força dessa ampliação das suas tarefas, coube a esse poder, entre outros aspectos, criar e gerir os serviços assistenciais, dirigir a vida econômica e financeira, impulsionar e dirigir os serviços públicos essenciais. Daí, “mais ainda, tendo em mãos a vida econômica, pelo controle do câmbio, dos meios de pagamento, do fisco, veio o Executivo a transformar-se no árbitro da vida social, cujas opções governam a tudo e a todos”.¹⁴⁸

O processo levou a uma histórica preponderância do Poder Executivo também em matéria de competência legiferante, o que hoje bem se exemplifica com a iniciativa privativa do Chefe desse Poder sobre todo o núcleo orçamentário

¹⁴⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 27 ed. São Paulo: Saraiva. 2001. p. 217/218

(Plano Plurianual, Orçamento, Diretrizes Orçamentárias) e a estrutura da Administração Pública, seus servidores e seu regime jurídico.

Nesse contexto, o zelo do Poder Legislativo pela sua competência em face da atribuição normativa do Poder Executivo é hoje, sem dúvida, ainda mais necessário, tanto mais diante do significativo esvaziamento da competência daquele poder, fenômeno atestado, por exemplo, pela adoção da medida provisória, “ato quase legislativo”¹⁴⁹ cujo uso abusivo pelo Executivo e aceitação tolerante pelo Legislativo, nos últimos tempos, levaram à quase inversão dos papéis desses poderes, já que a atribuição de legislar, típica deste, passou a ser, na prática, exercida preponderantemente por aquele.

Por isso, os controles recíprocos do exercício do poder se viabilizam, também, pela estrita observância das balizas fixadas para tanto, o que torna válida a lição do Ministro Celso de Mello, do STF, para quem, na seara das exceções ao princípio da separação de poderes, “é preciso respeitar, de modo incondicional, os parâmetros de atuação delineados no texto constitucional”¹⁵⁰.

Em verdade, cumpre ter em mente que o extravasamento dos rígidos condicionamentos impostos pela ordem constitucional ao exercício das funções estatais gera situações de conflito na medida em que rompem o equilíbrio entre os poderes do Estado¹⁵¹. A ruptura do equilíbrio apenas não ocorrerá se as interferências praticadas no exercício dos controles interorgânicos recíprocos estiverem previstas e disciplinadas pelo sistema de freios e contrapesos, pois estarão, assim, constitucionalmente autorizadas. Fora disso, a ruptura

[...] ocorrerá sempre que qualquer dos Poderes exercer, com expansão desordenada, atribuições que lhe não são próprias, ou, então, impedir, por atos que se desviem da ortodoxia constitucional, o normal desempenho, pelos demais Poderes do Estado, de funções que lhe são inerentes.¹⁵²

¹⁴⁹ Celso de Mello, - STF. Pleno.ADIN nº 293- 7- DF. Medida Liminar.DJU, p. 6.429, 16 abr. 1993.

¹⁵⁰ Celso de Mello, - STF. Pleno.ADIN nº 293- 7- DF. Medida Liminar.DJU, p. 6.429, 16 abr. 1993.

¹⁵¹ ADI-MC 2213 / DF - DISTRITO FEDERAL, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 04/04/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 23-04-2004, PP-00007, EMENT VOL-02148-02 PP-00296.

¹⁵² ADI-MC 2213 / DF - DISTRITO FEDERAL, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 04/04/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 23-04-2004, PP-00007, EMENT VOL-02148-02 PP-00296.

Como visto, o poder regulamentar, como todo o poder estatal considerado no contexto dos sistema de freios e contrapesos, encontra limites na separação das funções estatais, que não podem ser ampliadas sem autorização constitucional.

Rompidos tais limites, caracteriza-se a exorbitância do poder regulamentar, o que desafia a competência sustatória do Congresso Nacional para, exercendo controle constitucional de correção, conter os excessos pela sustação dos efeitos do regulamento.

Essa competência congressual, prevista no art. 49, inciso V, parte final, da Constituição, porque derogatória da separação de poderes, não comporta interpretação ampliativa, devendo ser exercida nos exatos limites da previsão constitucional.

Entendemos, assim – sem, de nenhuma maneira, pretender que a questão pareça imune a divergências, e sem desconhecer jamais as respeitáveis e mais abalizadas posições divergentes – que qualquer sustação congressual praticada para além desses contornos, ainda que fundada no justificável propósito de salvaguardar a competência normativa do Poder Legislativo, extrapolará os termos constitucionais e revelará, em decorrência, potencial para ofensa à independência e harmonia entre os poderes, constituindo ameaça ao caminhar “de acordo” dos órgãos do Estado a que se referiu Montesquieu.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Ricardo Luiz. *Montesquieu e a Teoria da Tripartição dos Poderes*. Disponível em: <http://www.faroljuridico.com.br>. Acesso em 18 jul 2002

AMARAL Jr, José Levi do. *Decreto Autônomo: questões polêmicas*. Revista Jurídica Virtual, Brasília, n. 49, jun. 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_49/Artigos/art_Levi.htm#II>.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Mário da Gama Kurry. 3ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

ATALIBA, Geraldo. *Decreto regulamentar no sistema brasileiro*. Revista de direito administrativo. Vol. 97. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 1969.

_____, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Saraiva. 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 557/2002*. Relatora: Deputada Juíza Denise Frossard. <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/167211.pdf>. Acesso em 30 nov 2008.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 557/2002. Diário da Câmara dos Deputados: 7/8/2002. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/57270.pdf>. Acesso em 30 nov 2008.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Projeto de Decreto Legislativo nº 5/2003. Diário da Câmara Legislativa. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-6!5!2003!visualizar.action>>. Acesso em 30 nov 2008.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Decreto Legislativo nº 1.621/2002. Diário da Câmara dos Deputados: 16/3/2002. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/18912.pdf>. Acesso em 30 nov 2008.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Decreto Legislativo nº 479/2008. Diário da Câmara dos Deputados: 12/03/08, pág. 8254, Col. 01. Disponível em

<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/539378.pdf>. Acesso em 30 nov 2008.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Decreto Legislativo nº 1.323/2008. Diário da Câmara dos Deputados: 12/03/08. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/624650.pdf>. Acesso em 14 dez 2008.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Decreto Legislativo nº 862/2008. Diário da Câmara dos Deputados: 24/10/2008. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/602105.pdf>. Acesso em 14 dez 2008.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 30 nov 2008.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Brasília, DF: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em 30 nov 2008.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 329123 /DF – Distrito Federal. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: HSBC Seguros Brasil S/A. Relator: Min. Castro Meira - Segunda Turma . Brasília, 16/09/2003. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28-10-2003. Disponível em: <https://ww2.stj.gov.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200100868890&dt_publicacao=28/10/2003>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 665880/RS – Rio Grande do Sul. Recorrente: Cisne Participações e Incorporações Imobiliários Ltda. Recorrido: Fazenda Nacional. Relator: Min. Luiz Fux - Primeira Turma. Brasília, 14/02/2006. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13-03-2006. Disponível em:

<<http://www.stj.gov.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200400803265&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RMS 16386/DF – Distrito Federal. Recorrente: Congregação das Irmãs Passionistas de São Paulo da Cruz - Província Maria Rainha da Paz. Recorrido : Distrito Federal . Relator: Min. Eliana Calmon - Segunda Turma . Brasília, 28/10/2003. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01-12-2003. Disponível em: <https://ww2.stj.gov.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200300721251&dt_publicacao=01/12/2003>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ACO-QO 1048/RS – Rio Grande do Sul. Autor: Estado do Rio Grande do Sul. Réu: União. Relator: Ministro_Celso de Mello. Brasília, 30/08/2007. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31-10-2007. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ACO\\$.SCLA.%20E%201048.NUME.\)%20OU%20\(ACO.ACMS.%20ADJ2%201048.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ACO$.SCLA.%20E%201048.NUME.)%20OU%20(ACO.ACMS.%20ADJ2%201048.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADC 3/UF – União Federal. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Ministro_Nélson Jobim. Brasília, 01/12/1999. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09-05-2003. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADC\\$.SCLA.%20E%203.NUME.\)%20OU%20\(ADC.ACMS.%20ADJ2%203.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADC$.SCLA.%20E%203.NUME.)%20OU%20(ADC.ACMS.%20ADJ2%203.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADC-MC 12/DF – Distrito Federal. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Requerido: Conselho Nacional de Justiça. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, 16/02/2006. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01-09-2006. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADC\\$.SCLA.%20E%2012.NUME.\)%20OU%20\(ADC.ACMS.%20ADJ2%2012.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADC$.SCLA.%20E%2012.NUME.)%20OU%20(ADC.ACMS.%20ADJ2%2012.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 1553/DF – Distrito Federal. Requerente. Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Ministro_Marco Aurélio. Brasília, 13/05/2004. Diário de

Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17-09-2004. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%201553.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%201553.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%201553.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%201553.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3367/DF – Distrito Federal. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro_César Peluso. Brasília, 13/04/2005. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17-03-2006. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%203367.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%203367.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%203367.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%203367.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3394/AM – Amazonas. Requerente: Governador do Estado do Amazonas. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas. Relator: Ministro_Eros Grau. Brasília, 02/04/2007. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24-08-2007. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%203394.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%203394.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%203394.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%203394.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 710/RR – Roraima. Requerente.: Assembléia Legislativa do Estado de Roraima. Requerido: Presidente da República e Ministro de Estado da Justiça. Relator: Ministro_Marco Aurélio. Brasília, 16/05/1992. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20-10-1995. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%20710.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%20710.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%20710.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%20710.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 910/RJ – Rio de Janeiro. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro_Maurício Correia. Brasília, 20/08/2003. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21-11-2003. Disponível em: <

[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%20910.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%20910.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%20910.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%20910.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI-AgR 2950/RJ – Rio de Janeiro. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro_Marco Aurélio. Brasília, 06/10/2004. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09-02-2007. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%202950.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%202950.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%202950.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%202950.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 1075/DF – Distrito Federal. Requerente: Confederação Nacional do Comércio - CNC. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro_Celso de Mello. Brasília, 17/06/1998. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24-11-2006. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%201075.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%201075.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%201075.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%201075.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 293-7/DF – Distrito Federal. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro_Celso de Mello. Brasília, 06/00/1990. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16-04-1993. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%20293.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%20293.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%20293.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%20293.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 748-3/RS – Rio Grande do Sul. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro_Celso de Mello. Brasília, 01/07/1992. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 06-11-1992. Disponível em:<[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.%20E%20748.NUME.\)%20OU%20\(ADI.ACMS.%20ADJ2%20748.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.%20E%20748.NUME.)%20OU%20(ADI.ACMS.%20ADJ2%20748.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. ADI 2002.00.2.009692-5 /DF – Distrito Federal. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília, 01/04/2002. Diário De Justiça [Da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30-11-2004. Disponível em: < <http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=203525&l=&ID=1005461330&OPT=&DOCNUM=1>>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. APC 1998.01.1.001651-7 /DF – Distrito Federal. Apelante: Vânia Maria de Araújo e outro(s). Apelado: FEDF - Fundação Educacional do Distrito Federal. Relator: Desembargadora Nanci Andrichi. Brasília, 28/06/1999. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15-09-1999. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=117518&l=&ID=2862661330&OPT=&DOCNUM=1>>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. APC 1998.01.1.001651-7 /DF – Distrito Federal. Apelante: Distrito Federal. Apelado: Juscinei Sérgio Soares. Relator: Desembargador Romão C. Oliveira. Brasília, 01/04/2002. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11-09-2002. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=159487&l=&ID=2265661330&OPT=&DOCNUM=1>>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. APC 19980110360020 /DF – Distrito Federal. Apelante: Fundação Educacional do Distrito Federal. Apelado: Izaura da Conceição Albuquerque. Des. Dácio Vieira. Brasília, 18/06/2001. Diário De Justiça [Da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08-05-2002. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=152249&l=&ID=1554661330&OPT=&DOCNUM=1>>. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. APC 2004.01.1.009841-5 /DF – Distrito Federal. Apelante: Distrito Federal. Apelado: Ana Paula Sampaio da Silva. Relator: Desembargador Jair Soares. Brasília, 11/04/2005. Diário De Justiça [Da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02-06-2005. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi->

bin/tjcg1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=214586&l=&ID=1084661330&OPT=&DOCNUM=1 >. Acesso em: 30 nov 2008.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. APC 1998.01.1.005564-9 /DF – Distrito Federal. Apelante: Distrito Federal. Apelado: Juscenei Sérgio Soares. Relator: Desembargador Romão C. Oliveira. Brasília, 01/04/2002. Diário De Justiça [Da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11-09-2002. Disponível em: < <http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=159487&l=&ID=1752261330&OPT=&DOCNUM=1>>. Acesso em: 30 nov 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAETANO, Marcello. *Direito Constitucional*, vol. II/340-341, item 116, 1978, Forense

_____. *Manual de ciência política e direito constitucional*. Revista e ampliada por Miguel Galvão Teles. 6ª edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. Tomo I.

CAMPOS. *Lei e regulamento – Direitos individuais*. Revista de Direito Administrativo. Vol. 80. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 1965. Pp. 373-382.

_____. *Lei e regulamento: matéria reservada à competência do Poder Legislativo – Limites do Poder Regulamentar – Direitos e garantias individuais: parecer*. Revista Forense. n. 146.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Ed.,1991.

_____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 1998.

CAVALCANTE, Temístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. Editora Revista dos Tribunais, 1973.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DUARTE, Clenício da Silva. *Os regulamentos independentes*. Revista de direito público. N.º 16. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Pp. 89-95

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERRAZ, Sérgio. *Controle da administração pública na Constituição de 1988*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 4, p. 239-246, out./dez. 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *O poder Legislativo e sua missão*. Convivium, S. Paulo, v.16 nº2, p.238-257, março/abril.

_____. *A missão do Poder Executivo no Estado contemporâneo*. Revista de direito administrativo. Vol. 117. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 1974. Pp. 29-49.

_____. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, volume II. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 27 ed. São Paulo: Saraiva. 2001.

_____. *Do processo legislativo*. 4ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

_____. *O Poder e seu Controle*. In: *O Poder e seu Controle*, 1984, São Paulo. Revista de Informação Legislativa. São Paulo: Revista de Informação Legislativa, 1984.

FORTES, Paulo Celso. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. Revista de direito administrativo. Vol. 84, abril-junho. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966. Pp. 352-355.

FRANCISCO, José Carlos. *Limites constitucionais à função regulamentar e aos regulamentos*. 2003. 420 f. Dissertação (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GALVÃO, Gabriel de Mello, *Fundamentos e limites da atribuição de poder normativo às autarquias autônomas federais – agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GASPARINI, Diogenes. *Poder regulamentar*. São Paulo: Bushatsky, 1978.

_____. *Direito Administrativo*. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 4ª. ed. São

Paulo: Malheiros, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público e outros problemas*. - Brasília : Ministério da Justiça, 1997. v. - (Arquivos do M. da Justiça), p. 83

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, 6ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2003.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Alex Marins (Tradução). São Paulo: Martin Claret, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros. 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Regulamento e Princípio da Legalidade*. Revista de Direito Público n. 96.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. I.

MELLO, Vanessa Vieira de. *Regime Jurídico da Competência Regulamentar*. São Paulo: Dialética, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo : Saraiva, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____. *Interferências entre Poderes do Estado*, in Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado, nº 103, p.13, jul./set. 198.

_____. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

OLIVEIRA, A. Gonçalves. *Poder regulamentar – Competência do Presidente da República*. Revista de direito administrativo. Vol. 42. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 1955. Pp. 470-472.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Carlos Medeiros. *As atribuições constitucionais do Poder Executivo*. Revista de direito administrativo. 1953, jan.-mar.. Vol. 31. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Pp. 1-9.

_____. *O poder regulamentar e sua extensão*. Revista de direito administrativo. Vol. 20. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 1950.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Malheiros: São Paulo, 2005.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Malheiros. 1999.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. *Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa, Brasília - DF, v. 153, p. 287-302, 2002, disponível em <http://www.marcosvaladao.pro.br>.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de direito público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

_____. *Do Poder Regulamentar*. Revista de Direito Público, nº. 65.