PDL 228/2013

PARECER _____ – CCJ

Sobre o PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 228/2013, que *Susta a Decisão nº 40 do Conselho de Administração da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP, que criou a Diretoria Financeira e a de Gestão Administrativa e de Pessoal.*

Autora: Deputada Celina Leão

Relator: Deputado Cláudio Abrantes

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 228/2013 objetiva sustar os efeitos da Decisão nº 40 do Conselho de Administração da TERRACAP, que criou a Diretoria Financeira e a de Gestão Administrativa e de Pessoal, por exorbitar o poder regulamentar.

Segue Cláusula de vigência.

Na Justificação, assevera a Autora que essas Diretorias só podem ser criadas por lei, em sentido estrito, conforme decisão do Tribunal Superior do Trabalho, que entende depender de lei a criação de cargos, mesmo na Administração Indireta.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO

Compete a esta Comissão pronunciar-se sobre a **admissibilidade e mérito** da proposição, considerando seus aspectos constitucional, legal, regimental, redacional e de técnica legislativa, de acordo com as determinações dos incisos I e III, *j*, do art. 63 do Regimento Interno.

De plano, a medida a ser sustada não é regulamento de lei (única hipótese passível de esta Casa exercer controle externo direto sobre os atos do Poder Executivo, por meio de sustação de decreto regulamentar), mas sim norma autônoma.

Em breves linhas distinguiremos poder regulamentar de poder normativo. O primeiro dirige-se à regulamentação das leis, o segundo é mais geral e abrange, inclusive, os regulamentos (decretos) autônomos. Conforme Odete Medauar

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 228 / 2013
FOLHA 06 RUBRICA

(DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 135-136):

> *Do ponto de vista lógico, é melhor dizer que há um poder normativo geral, do qual o poder regulamentar apresenta-se como espécie*; (...) *No direito brasileiro o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do poder regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos. Trata-se dos chamados regulamentos de execução, de competência privativa do Chefe do Executivo, são atos administrativos que estabelecem normas gerais.*

Primeiro, falemos sobre regulamento de lei, de que tratam os incisos V do art. 49 da Constituição de 1988 e VI do art. 60 de nossa Lei Orgânica, assim disposto:

> *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.*

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (na obra CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 9ª ed., pág. 200) conceitua o regulamento como (...) *ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias* ***à execução de lei*** *cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.*

O regulamento de lei, cuja forma é o decreto, depende de lei, ou seja, só poderá ser editado com a finalidade de produzir normas operacionais específicas, para aplicação uniforme de lei que demande atuação da Administração Pública. Em última análise, pode-se afirmar que o regulamento tem como objetivo principal a observância do princípio da igualdade dos direitos dos administrados. Por ser norma complementar, e também em obediência ao princípio da legalidade, ele se restringe aos limites da lei regulamentanda; não cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, tampouco revive direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções que a lei apagou.

A jurista Anna Cândida da Cunha Ferraz (*in*: CONFLITO ENTRE PODERES: O PODER CONGRESSUAL DE SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994) afirma categoricamente que não cabe a sustação de atos executivos secundários, ainda que normativos, tais como portarias e instruções, mesmo que, por via reflexa, estes se revistam de caráter abusivo

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 228 / 2013
FOLHA 04 RUBRICA

relativamente à lei. Somente as normas de regulamento específico, para lei cuja aplicação exija tal detalhamento, podem ser objeto dessa excepcional competência. Para os demais atos abusivos, permanece o controle jurisdicional.

Assim, a **sustação legislativa** não se consubstancia em instrumento hábil a suspender, genericamente, a aplicação de regulamentos violadores da Constituição ou de lei. Para isso, recorre-se ao Judiciário. A sustação há de incidir sempre, necessariamente, sobre ato regulamentar que exceda a lei regulamentada.

BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 201-2, ao discorrer sobre o regulamento ante o princípio da legalidade, cita SEABRA FAGUNDES e PONTES DE MIRANDA, em entendimentos convergentes com o exposto acima, veja-mo-los: Fagundes afirma que não cabe ao regulamento "*alterar situação jurídica anterior, mas, apenas, pormenorizar as condições de modificação originária de outro ato (a lei). Se o fizer, exorbitará, significando uma* ***invasão pelo Poder Executivo da competência legislativa do Congresso***" (grifamos); PONTES DE MIRANDA assim leciona: "*Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos - há abuso do poder regulamentar,* ***invasão de competência legislativa***" (grifamos). Nesses casos, a única instância competente para analisá-los e julgá-los é o Poder Judiciário.

Alexandre Santos de Aragão (Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, pág. 610/11), em análise sobre a sustação de atos normativos, prevista no art. 49, V, da Constituição Federal, cita decisão do STF sobre a ADI nº 478, em que assim decide:

> *... 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 do exercício dessa excepcional competência deferida à instituição parlamentar. Cabe à Corte Suprema, em consequência, 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 num*, a integridade do princípio da separação dos Poderes...*

Esclareça-se que dita norma constitucional prevê o controle político dos regulamentos para os casos em que o Chefe do Poder Executivo edite decreto regulamentador, como determinado na Lei Maior: *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 de delegação legislativa.*

A Decisão nº 40 do Conselho de Administração da TERRACAP (empresa pública de direito privado) consubstancia-se em ato administrativo interno da

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 228 / 2013
FOLHA 08 RUBRICA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 228 / 2013
FOLHA 08 RUBRICA

SEM EFEITO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 228 / 2013
FOLHA 08 RUBRICA

entidade, que em nada se assemelha a decreto regulamentar, referido nos arts. 49, V, CF e 60, VI, da Lei Orgânica local.

Em relação às empresas regidas pelo direito privado, a constituição Federal, no art. 173, dispõe:

> *Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*
>
> *§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação da EC 19/1998):*
>
> .....
>
> *IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (EC nº 19/1998)*

Em decisões recentes, o Supremo Tribunal Federal ratificou entendimento de que as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito, justamente o caso da TERRACAP, estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do art. 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, ou seja, submetem-se às normas do direito comercial, *verbis*:

> *"Distinção entre empresas estatais prestadoras de serviço público e empresas estatais que desenvolvem atividade econômica em sentido estrito. (...). As sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do art. 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas. (...). O § 1º do art. 173 da Constituição do Brasil não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público." (ADI 1.642, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 3-4-2008, Plenário,* DJE *de 19-9-2008.) No mesmo sentido: ARE 689.588-AgR, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 27-11-2012, Primeira Turma,* DJE *de 13-2-2012.*
>
> *"Viola a reserva de lei para dispor sobre norma de direito comercial voltada à organização e estruturação das empresas públicas e das sociedades de economia mista norma constitucional estadual que estabelece número de vagas, nos órgãos de administração das pessoas jurídicas, para ser preenchidas por representantes dos empregados." (ADI 238, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 24-2-2010, Plenário,* DJE *de 9-4-2010.)*

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 228 / 2013
FOLHA 09 RUBRICA

Segundo determinação do art. 22 da CF/88, a competência para legislar sobre direito comercial é privativa da União:

> *Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*
>
> *I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

Aprovar a sustação proposta caracterizaria, em nosso entender, uma verdadeira intervenção na TERRACAP, empresa pública de direito privado, regida por normas de direito comercial, em afronta à reserva de competência legislativa estabelecida pela Constituição vigente no País, o que colide com os princípios, também constitucionais, de harmonia e independência entre os Poderes, insculpidos nos arts. 2º da CF/88 e 53 de nossa Lei Orgânica, além de descumprimento do disposto no inciso II do art. 130 do Regimento da Casa.

Como não é possível a este Legislativo sustar os efeitos da norma em epígrafe, só restaria aos interessados recorrer ao Poder Judiciário, que é a instância competente para julgar e anular as irregularidades por acaso existentes em tal ato.

Considerando a impossibilidade de sustação da Ordem de Serviço, nada há a se falar sobre o mérito da proposição.

Diante da inconstitucionalidade, ilegalidade e afronta ao Regimento Interno demonstradas, concluímos pela **INADMISSÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 228/2013.

Sala das Comissões, em

Deputado **CHICO LEITE**
Presidente

Deputado **CLÁUDIO ABRANTES**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 228 / 2013
FOLHA 10 RUBRICA