



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 598, DE 2017

Susta os dispositivos do Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017, que transferem a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Autores: Deputados ESPERIDIÃO AMIN E OUTROS

Relator: Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

VOTO EM SEPARADO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 598, de 2017, de autoria dos nobres Colegas Dep. Esperidião Amin, Dep. Carmen Zanotto, Dep. Décio Lima e outros. O PDC tem por objetivo **sustar o inciso I do art. 1º**, bem como os **arts. 2º a 5º e 8º do Decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017**, atinentes à **transferência da Secretaria de Aquicultura e Pesca** do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – **MAPA** para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - **MDICS**.

De acordo com o disposto nas alíneas “a” e “e” do inciso IV do art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania analisar a **constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito** do PDC nº 598, de 2017. Mais especificamente, cabe a este órgão técnico verificar se ocorre a **exorbitância do poder regulamentar**, o que ensejaria a sustação do ato normativo, **nos termos do art. 49, V, da Constituição**, que estabelece:

“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;



.....”
(grifamos)

Divergimos das razões apresentadas pelo ilustre Relator, Dep. Rubens Pereira Júnior, pois **inexiste fundamento constitucional** para a edição de projeto de decreto legislativo destinado a sustar (art. 49, V, CF) o Decreto nº 9.004, de 2017. Isso porque tal norma não tem natureza de decreto regulamentar (art. 84, IV, CF), mas de **decreto autônomo** (art. 84, VI, “a”, CF), pois limitou-se a dispor sobre a organização interna do Poder Executivo, sem implicar aumento de despesa ou nem criação ou extinção de cargos.

As competências do titular do Poder Executivo, na qualidade de chefe de Estado e chefe de governo, **estão descritas no art. 84 da Constituição**. Dentre elas, destacam-se, neste caso, a competência para **direção da administração federal** (inc. II), bem como a competência para expedição de **decretos e regulamentos para a fiel execução das leis** (inc. IV, *in fine*):

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
.....
II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, **a direção superior da administração federal**;
.....
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**;
.....” (grifamos)

Já na alínea “a” do inciso VI, do mesmo art. 84, a Constituição atribui expressamente ao Executivo a competência para editar **decretos autônomos**, assim considerados pela doutrina e jurisprudência como os **decretos relativos à organização e funcionamento da administração federal, quando não implicarem aumento de despesa ou criação ou extinção de órgão.**

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
.....
VI - **dispor, mediante decreto**, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou**



extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
..... (*grifamos*)”

Há, portanto, **dois tipos de decretos** editados privativamente pelo Presidente da República: o **decreto regulamentar**, editado com fundamento em **lei**; e o **decreto autônomo**, editado com **fundamento direto na Constituição** exclusivamente para regular as **matérias descritas no inc. VI do art. 84**. Ora, o **Decreto nº 9.004, de 2017, foi editado com suporte neste inciso VI**, condição que altera sua natureza e formas de eventual impugnação. Com efeito, o poder de sustação previsto no art. 49, V, da CF, se exerce frente aos decretos regulamentares exorbitantes do poder regulamentar (art. 84, IV, CF), em contraste com a lei a que se vinculam; por sua vez, o controle sobre os decretos autônomos (art. 84, IV, CF) se dá parametrizado pela Constituição, e perante o Supremo Tribunal Federal.

Todavia, os autores do PDC nº 598, de 2017, desconsideram não só essa circunstância, mas também o conteúdo das normas veiculadas no Decreto que visam sustar. Sustentam que o Decreto altera a disciplina da Lei nº 10.683, de 2003. Entendem, pois, estar diante de simples decreto regulamentar de execução, vinculado àquela Lei, e em confronto com ela.

Creio que se equivocam.

Vejam a singeleza do caso que agora examinamos. O Decreto que pretendem sustar **apenas** transfere estrutura administrativa competências da Secretaria, ou seja, **transfere a supervisão administrativa da Secretaria de Aquicultura e Pesca de um Ministério para outro**. Trata-se de assunto nitidamente inserido no âmbito do **poder discricionário** do Presidente da República, que **reorganiza internamente** os órgãos da Administração, nos **estritos limites constitucionais**, em prol da implementação de sua política pública para determinado setor.



Ao discorrer especificamente sobre a alínea “a” do inciso VI do art. 84, Celso Antônio Bandeira de Mello¹ cita, como exemplo, hipótese em tudo assemelhada ao caso que agora analisamos:

“Se o Chefe do Executivo não pode nem criar nem extinguir órgãos, nem determinar qualquer coisa que implique aumento de despesa, que pode ele, então, fazer, a título de dispor sobre organização e funcionamento da Administração Federal? Unicamente transpor uma unidade orgânica menor que esteja encartada em unidade orgânica maior para outra estas unidades maiores – como, por exemplo, **passar um departamento de um dado Ministério para outro Ministério ou para uma autarquia, e vice-versa. (...) (grifamos)**

Portanto, estamos exatamente diante da hipótese autorizada constitucionalmente, à semelhança da competência já assegurada aos Poderes Legislativo e Judiciário, que prescindem de aprovação de lei para assuntos de organização interna. E a competência para tais medidas de **administração interna**, por imperativo constitucional, **pode ser exercida por meio de decreto autônomo**, introduzido pela EC nº 32, de 2001.

Após 16 anos de vigência da EC nº 32, de 2001, doutrina e jurisprudência são uníssonas em definir os contornos desse instituto: o decreto autônomo tem **caráter de norma primária**, cujo **fundamento de validade** reside na própria **Constituição, independente de lei**. Em outras palavras, **equivale à lei, no âmbito material que lhe foi reservado pela Constituição**. Na síntese de Carlos Velloso, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, o decreto autônomo pode **regulamentar praeter legem** (além da lei) **ou mesmo contra legem** (contra a lei) **matéria não reservada pela Constituição ao Congresso**².

Essa configuração jurídica, que já era reconhecida na doutrina, antes mesmo da EC nº 32, de 2001³, é reafirmada por nossos doutrinadores de forma contundente nos dias atuais. Para Celso Bastos⁴, o decreto autônomo independe de lei

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo, Malheiros, 2006. p. 324

² VELLOSO, Carlos Mário da Siva. *Temas de direito público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.,

³ OSWALDO ARANHA. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. V. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 303-304.

⁴ BASTOS, Celso. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. São Paulo; Saraiva, 1989, 234.



que o fundamente pois sua autoridade deriva diretamente da Constituição e não de lei. Podem **innovar o ordenamento jurídico e, inclusive, revogar a lei que disponha de maneira contrária.**

Segundo Jorge Radi Junior⁵ os decretos editados com base na alínea “a” do inciso VI do art. 84, da Constituição, **possuem conteúdo e posição hierárquica no sistema idênticos aos da lei.** Além disso, serão expedidos privativamente pelo Chefe do Poder Executivo, por meio de decreto; ou seja, o Poder Legislativo não tem competência para dispor sobre a matéria. Maria Sylvia Zanella Di Pietro também afirma a desvinculação com a lei, no caso de decreto autônomo: “(...), excluída a hipótese do art. 84, VI, com redação dada pela EC nº 32, só existe o regulamento de execução, hierarquicamente subordinado a uma lei prévia, sendo ato de competência privativa do Poder Executivo”⁶.

Claro está que o Decreto nº 9.004, de 2017, pode dispor diferentemente da Lei nº 10.683, de 2003, não havendo fundamento para sua sustação.

No caso do decreto autônomo, o **parâmetro de controle é a própria Constituição**, pois o fundamento para sua edição decorre diretamente *dela*, não necessitando da intermediação da lei. Em consequência, editado em conformidade com a Constituição, **não pode ser objeto de sustação pelo Congresso, com base no art. 49, V, da CF**, pois não é ato regulamentar⁷. É ato editado com base em poder normativo próprio, conferido pela Constituição ao Poder Executivo, exclusivamente para a edição de atos que tratem das matérias descrita na alínea “a” do art. 84, VI, da CF. Se eivado de inconstitucionalidade, deverá ser enfrentado em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

⁵ RADI JUNIOR, Jorge. “Os excessos do Congresso Nacional na tentativa de sustar os atos normativos exorbitantes do poder regulamentar”. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/red/issue/download/1594/8>

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 92.

⁷ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. *Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, a. 38, n. 153, jan./mar. 2002, p. 292 a 301.



Cito algumas das decisões: em 2003, na **ADI 2564/DF**, de Relatoria da Ministra Ellen Gracie, o STF reconheceu a validade de decreto autônomo, editado com fundamento no art. 84, VI, “a”, da CF, afirmando a inexistência de ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso VI do art. 84 pela EC nº 32, de 2001. Na **ADI 3254**, a Ministra também consignou: “(...), *indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (...)*”. Naquela oportunidade, transcreveu voto do relator na **ADI 2372**, Ministro Sidney Sanches, que afirmou:

“Trata, isto sim, de **estabelecer uma nova atribuição** de órgão da administração pública (ainda que autárquico), para o que a **Constituição** Federal de 05.10.1988, em seu **texto originário, exigia lei** de iniciativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “e” – “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. **Tal dispositivo constitucional não subsiste**, diante da nova redação da referida alínea “e”, introduzida pela **E.C. nº 32/2001**, que alude apenas a “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, **observado o disposto no art. 84, VI**.”

Vale dizer, a **criação e extinção de órgãos** da administração pública depende de **Lei, de iniciativa do Poder Executivo**. E, **uma vez criado o órgão, sua organização e funcionamento será regulado por Decreto** (art. 84, VI).” (grifamos).

Em 2007, na **ADI 2857/ES**, de relatoria do Ministro **Joaquim Barbosa**, o STF afastou lei de iniciativa de Assembleia Legislativa, consignando em ementa que:

“À luz do princípio da **simetria**, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, **podendo a questão** referente à **organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo** (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.

Por fim, uma última reflexão acerca do mérito deste PDC. Pondero aos Colegas Deputados que a transferência decorre de **opção política governamental** visando atender aos anseios do setor produtivo ligado à aquicultura e à pesca por maior agilidade e eficiência nas políticas para **comercialização e abertura de mercado** para seus produtos, nacional e internacionalmente. Neste momento econômico, o



Governo enxerga a transferência como uma forma de atender ao interesse específico do setor e ao interesse público. O Governo fez essa opção ao editar o Decreto, e a confirmou ao editar a **MPV nº 783, de 2017, que reconhece a inserção da Secretaria de Aquicultura e Pesca na estrutura do MDICS.**

Além disso, não existe nenhuma vinculação necessária desse setor ao MAPA, não havendo prejuízo para as ações de controle de sanidade da atividade pesqueira nem para a fiscalização dos produtos originários da aquicultura e pesca. O art. 8º do Decreto disciplina, inclusive, a transição para evitar prejuízo ao interesse público. E recordo a todos que, em anos anteriores, a atual Secretaria chegou a ganhar *status* de Ministério, sem que restassem comprometidos o poder de polícia do Estado, a fiscalização e as políticas para o setor. A decisão sobre o *status* organizacional e a vinculação a um outro Ministério insere-se no âmbito das competências do Executivo.

Estas são as razões que me levam a dissentir dos Colegas.

Neste sentido, voto pela rejeição do PDC nº 598, de 2017.

Sala da Comissão, em 27 de junho de 2017.

Deputado CLEBER VERDE
(PRB/MA)