

Recebido: 27.07.2021

Aprovado: 26.10.2022

<https://doi.org/10.1590/2317-6172202315>

1 Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
<https://orcid.org/0000-0001-8440-101X>

2 Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
<https://orcid.org/0000-0003-1012-1132>

3 Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-6072-5324>

4 Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
<https://orcid.org/0000-0003-0214-086X>



Sustação de normas de agências reguladoras pelo Congresso Nacional: pesquisa empírica sobre a prática do art. 49, V, da CRFB

SUSPENSION OF REGULATORY AGENCIES' NORMS BY THE CONGRESS: EMPIRICAL RESEARCH ON THE PRACTICE OF THE ARTICLE 49, V, OF THE BRAZILIAN CONSTITUTION

*Eduardo Ferreira Jordão¹, Natasha Schmitt Caccia Salinas²,
Patrícia Regina Pinheiro Sampaio³ e Beatriz Scamilla Jardim de
Moraes Oliveira⁴*

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar o controle do Congresso Nacional sobre as agências reguladoras federais por meio da propositura de projetos de decretos legislativos (PDL) nos últimos 22 anos (1997-2019). O artigo analisa o fundamento e a frequência de PDLs como estratégia utilizada pelo Poder Legislativo para intervir na produção normativa dessas agências. Apresenta, além disso, fatores materiais e burocráticos que influenciam o seu desenvolvimento, bem como eventuais reações das agências à propositura de PDLs. Para tanto, foram selecionados 158 projetos em trâmite ou que já tramitaram pela Câmara dos Deputados desde que a primeira agência reguladora foi criada em 1996. Essas iniciativas foram analisadas qualitativa e quantitativamente no que diz respeito ao seu objeto e às suas condicionantes político-conjunturais. Com este estudo descritivo-exploratório sobre a atuação do Congresso Nacional no controle dos atos normativos das agências reguladoras, espera-se lançar as bases para a construção de uma agenda de pesquisa ainda pouco desenvolvida no Brasil.

Palavras-chave

Controle legislativo; Congresso Nacional; agências reguladoras; Projeto de Decreto Legislativo; Estado regulador.

Abstract

This paper aims to analyze the Congress's control over federal regulatory agencies through the proposal of legislative decree bills (PDL) in the last twenty-two years (1997-2019). The paper analyzes the justification and frequency of the usage of PDLs as a strategy of the Legislative Power to intervene in the normative production of these agencies. It explores, additionally, the factors that influence the development of such oversight, as well as possible agencies' reactions to the PDLs. The paper looks into 158 projects currently in progress or that have already been processed by the Chamber of Deputies since the first regulatory agency was created in 1996. The authors analyze qualitatively and quantitatively the conjunctural determinants of these bills and expect that this descriptive and exploratory study on the behavior of Congress in the control of the normative acts of the regulatory agencies will help strengthen a research agenda that remains underdeveloped in Brazil.

Keywords

Congressional oversight; Brazilian National Congress; regulatory agencies; Proposal of Legislative Decree; regulatory State.

INTRODUÇÃO¹

Em 6 de outubro de 2011, a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) editou a Resolução n. 52/2011, que vedou expressamente a fabricação, importação, exportação, distribuição, manipulação, prescrição e uso de medicamentos ou fórmulas medicamentosas para emagrecimento que fizessem uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol. Essa resolução limitou também o uso da substância sibutramina nesses medicamentos a uma dose diária de 15 mg. Inconformados com as implicações da norma editada pela Anvisa, os parlamentares a sustaram por meio do Decreto Legislativo n. 273/2014. A Resolução n. 52/2011 foi o primeiro, e até hoje único, ato normativo sustado pelo Congresso Nacional por meio de decreto legislativo, desde que as agências reguladoras foram criadas na década de 1990.

A esse episódio seguiu-se uma série de reações de cada uma das partes. Logo após a aprovação do Decreto Legislativo que sustou a referida norma, a Diretoria Colegiada da Anvisa respondeu editando a Resolução n. 50/2014, que estabeleceu limites de uso para as quatro substâncias mencionadas. Em seguida, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 13.454/2017, que contém um único artigo, com o seguinte teor: “Art. 1º Ficam autorizados a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica no modelo B2, dos anorexígenos sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol” (BRASIL, 2017a).

A Anvisa, no entanto, adotou o entendimento de que a autorização do legislador “*não dispensa de registro os medicamentos por ela mencionados, mas apenas impede a Anvisa de proibir sua produção, comercialização e consumo por ato próprio*” (CRM-PR, 2018, grifo nosso). Ou seja, a Agência manteve a referida regulação sobre limites de doses diárias de uso das mencionadas substâncias anorexígenas.

A inconstitucionalidade da lei em questão veio a ser declarada no âmbito do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.779, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) destacado a necessidade de se preservar a competência técnica da Anvisa.²

O relato anterior ilustra a tensão existente entre a extensão e os limites do poder normativo das agências reguladoras,³ de um lado, e o poder do Congresso de fiscalizá-lo e limitá-lo,

...

1 Este artigo foi desenvolvido por pesquisadores do projeto Regulação em Números, da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio), com apoio financeiro da Rede de Pesquisa Aplicada da Fundação Getúlio Vargas. Informações adicionais sobre o projeto podem ser acessadas em: <https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/>.

2 A ação foi julgada em 14 de outubro de 2021, em que se declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 13.454/2017.

3 Para fins deste trabalho, consideram-se “agências reguladoras” apenas as onze entidades listadas na Lei n. 13.848/2019, que dispõe sobre gestão, organização, processo decisório e controle social das agências regu-

de outro, seja pela edição de Projetos de Decreto Legislativo (PDLs), seja pela aprovação de projetos de lei.

A possibilidade de sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional está prevista no art. 49, V, da Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB). Esse dispositivo estabelece que podem ser sustados atos normativos do Executivo “que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (BRASIL, 1988). Todavia, a CRFB foi promulgada alguns anos antes da criação das agências reguladoras, de modo que há controvérsias sobre a aplicabilidade do art. 49, V, aos atos normativos de agências reguladoras – inclusive porque o poder regulamentar propriamente dito seria exercido apenas pelo chefe do Poder Executivo, a teor do art. 84, IV, da CRFB.

Desde 2000, no entanto, parlamentares vêm propondo PDLs com o objetivo de sustar atos normativos das agências. Até o final de 2019, marco temporal final da pesquisa que embasa este artigo, já haviam sido propostos 158 PDLs nesse sentido: 144 de iniciativa de deputados e 14 de iniciativa de senadores. Além disso, esse uso tem se intensificado bastante. Como se verá mais adiante, cerca de 70% desses projetos foram propostos a partir de 2014, quando ocorreu a sustação da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) da Anvisa n. 52/2011, anteriormente mencionada.

Dos 158 PDLs já propostos para sustação de normas das agências, apenas um foi aprovado, o que revela um índice de sucesso de apenas 0,6% dessa modalidade normativa. Esse dado poderia sugerir uma reduzida eficácia do referido instrumento para sustar atos normativos de agências reguladoras. Contudo, o fato de apenas um PDL ter sustado uma norma de uma agência reguladora não significa que a proposição dessas iniciativas legislativas seja um instrumento de controle político ineficaz. A proposição de um PDL pode também surtir o efeito desejado pelos parlamentares se a agência revogar ou alterar a norma atacada durante o processo de tramitação desse instrumento legislativo, antecipando-se à sua potencial suspensão. Essa é, portanto, uma hipótese que merece ser investigada.

Este artigo pretende revelar, por meio de dados empíricos, como os parlamentares têm usado os seus poderes de policiar a (alegada) exorbitância de poderes normativos das agências reguladoras. O objetivo consiste em contribuir para a ampliação do conhecimento sobre as relações, nem sempre harmoniosas, entre Congresso Nacional e agências reguladoras.

Para esse fim, será seguida a seguinte estrutura. Na próxima seção, apresenta-se a discussão doutrinária relativa à interpretação do art. 49, V, da CRFB, que dispõe sobre a competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo. Essa discussão será útil para avaliar em que medida os argumentos utilizados pelos congressistas para propor PDLs com o objetivo de sustar atos das agências estão embasados na legislação e na doutrina pátrias.

...

ladoras. O presente trabalho não abrange, portanto, todas as tentativas do Congresso Nacional de sustar normas regulatórias, mas somente as normas editadas pelas agências previstas na Lei n. 13.848/2019.

Na segunda seção, apresenta-se a metodologia utilizada neste trabalho. São então informados os critérios utilizados para coleta, seleção e análise dos dados. Na terceira seção, destacam-se características como a frequência de propositura dos PDLs ao longo do tempo, a origem parlamentar das proposições e a temática dos atos normativos questionados pelos congressistas. Na quarta seção, analisam-se os principais tipos argumentativos adotados pelos congressistas na propositura de PDLs com o objetivo de sustar atos das agências, o que permitirá examinar como os parlamentares interpretam sua competência e se há consenso entre os parlamentares acerca dos motivos que ensejam essa sustação. Na quinta seção, analisa-se a tramitação legislativa desses projetos. Na sexta e última seção antes da conclusão, detalham-se os resultados do teste empírico sobre eventuais reações das agências à propositura de projetos contra suas normas.

I. INTERPRETAÇÃO DO ART. 49, V, DA CRFB

O art. 49, V, da CRFB atribui ao Congresso o poder de fiscalizar, em caráter extravagante da atividade típica desempenhada pelo Legislativo, o exercício de competência normativa pelo Poder Executivo. Esse dispositivo possibilita a *sustação* dos atos normativos do Executivo “que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (BRASIL, 1988). Trata-se, portanto, de eventual sustação de atos em plena vigência e com produção de efeitos.

A edição de decreto legislativo para sustar um ato regulamentar constitui prerrogativa de *controle jurídico*, na medida em que pressupõe uma atividade cujo objetivo é identificar desvios do padrão de legalidade e restaurar a ordem normativa. Por mais que se trate de competência de uma instituição política (Congresso Nacional), a característica jurídica do controle decorre (ou deveria decorrer) da necessária subordinação da medida sustatória à identificação de um vício de juridicidade (ROMERO, 2019, p. 17).

A aplicação desse dispositivo constitucional às normas das agências reguladoras é controversa na doutrina jurídica. Diverge-se quanto à exclusividade de sua aplicação aos atos do Presidente da República ou à possibilidade de expansão para atos emanados de outros órgãos ou entidades do Poder Executivo.

A primeira corrente, hoje minoritária, vislumbra que somente decretos regulamentares e atos de delegação legislativa em sentido estrito seriam objeto de controle compatível com a prerrogativa constitucional – ou seja, somente atos emanados do chefe do Poder Executivo. Desse modo, atos administrativos oriundos de outras autoridades não estariam abarcados pela prerrogativa de sustação por parte do Congresso Nacional. Esse entendimento advém da interpretação literal dos arts. 84, IV, e 68, *caput*, da CRFB,⁴ que dispõem, respectivamente, ser o exercício do poder regulamentar função privativa do Presidente da República, bem como

...

⁴ Villela Souto (2001) é um dos autores contemporâneos que entende que apenas o chefe do Poder Executivo tem poder regulamentar.

ser a delegação legislativa pelo Congresso Nacional, em caráter primário, do poder de editar normas legais, igualmente uma possibilidade constitucionalmente permitida tão somente ao chefe do Executivo.

Já a corrente em sentido contrário entende que a função regulamentar é exercida tanto pelo chefe do Poder Executivo quanto pelos demais órgãos da administração, considerando que leis ordinárias podem atribuir poder normativo (e, assim, uma competência regulamentar, se entendida em sentido amplo) a outras esferas do Poder Executivo (DANTAS, 1953, p. 203-205; TÁCITO, 1997, p. 1079; MARQUES NETO, 2000, p. 93; ARAGÃO, 2013, p. 415-416; FRANCISCO, 2013, p. 1212-1225). Nesse sentido, se a finalidade do art. 49, V, da CRFB/1988 é viabilizar a proteção, pelo Poder Legislativo, da sua competência típica contra eventual ânimo legiferante do Poder Executivo – o que se revela, *a priori*, uma atividade arbitrária, pois o Executivo não tem competência, como regra geral, para editar atos com força de lei, somente o fazendo de forma excepcional (como as leis delegadas e medidas provisórias) –, então não haveria por que restringir sua incidência a atos do Presidente da República. Nessa visão, a interpretação que atende à finalidade constitucional dessa atribuição constitucional ao Congresso Nacional seria permitir-lhe sustar todo e qualquer ato normativo, de qualquer instância do Poder Executivo, que possa caracterizar usurpação de competências privativas do Poder Legislativo ou excessos em face de uma competência normativa que a lei pudesse ter atribuído, de forma sempre limitada (com *standards*), a uma entidade da Administração Pública indireta.

Por se tratar de norma constitucional originária, prevista na Constituição desde a sua promulgação, em 1988, o art. 49, V, da CRFB não poderia ter feito referência explícita a entidades que só vieram a ser criadas posteriormente. Esse é o caso das agências reguladoras, cuja existência e poder normativo só ganharam assento no ordenamento jurídico brasileiro a partir da segunda metade da década de 1990.

A despeito dessa divergência doutrinária, no entanto, o recurso ao dispositivo constitucional por parlamentares irresignados com normas emitidas por agências reguladoras é uma realidade que não pode ser ignorada, sendo objeto de análise nas seções seguintes.

2. COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A seleção dos PDLs analisados neste artigo é resultado de uma busca realizada na base de dados de proposições legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, disponível pública e gratuitamente na internet.⁵ Essas bases contêm todas as modalidades de proposições legislativas atualmente em trâmite ou que já tramitaram nas respectivas Casas.

...

⁵ Na Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>; e no Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>.

As ferramentas de busca das bases de dados consultadas permitem localizar proposições por meio de pesquisa livre, com a digitação de palavras-chave. O sistema de pesquisa avançado pelo tipo de proposição “Projeto de Decreto Legislativo” apresenta como resultados projetos cujas ementas, indexação ou inteiro teor contenham os termos digitados pelo usuário-pesquisador. Dado o já mencionado escopo da pesquisa realizada, que analisou apenas os PDLs que têm por objeto sustar atos normativos editados pelas agências reguladoras listadas na Lei n. 13.848/2019, foram utilizadas as seguintes palavras-chave para a seleção das proposições legislativas: “Agências reguladoras”, “Anatel”, “Agência Nacional de Telecomunicações”, “Aneel”, “Agência Nacional de Energia Elétrica”, “Ancine”, “Agência Nacional do Cinema”, “Anac”, “Agência Nacional de Aviação Civil”, “Antaq”, “Agência Nacional de Transportes Aquaviários”, “ANTT”, “Agência Nacional de Transportes Terrestres”, “Anvisa”, “Agência Nacional de Vigilância Sanitária”, “ANA”, “Agência Nacional de Águas”, “ANS”, “Agência Nacional de Saúde Suplementar”, “ANM”, “Agência Nacional de Mineração” e “ANP”, “Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis”.

A busca foi realizada por PDLs entre janeiro de 1997 e dezembro de 2019. O marco temporal inicial justifica-se porque a Lei de criação da primeira agência reguladora brasileira foi aprovada em 26 de dezembro de 1996 (Lei n. 9.427, que criou a Aneel), de modo que não poderia haver PDLs relevantes para a presente análise anteriores à referida data. De fato, o primeiro PDL encontrado na pesquisa data de 2000. A data final consiste no último ano completo anteriormente ao momento da análise apresentada neste artigo. A última consulta às bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para fins da pesquisa ora apresentada foi realizada em dezembro de 2019.

A consulta realizada produziu inicialmente um resultado de 273 proposições. Todas elas foram lidas na íntegra e classificadas nas categorias apresentadas nas seções seguintes. A análise do conteúdo permitiu a exclusão adicional de 110 proposições que fugiam ao escopo do presente artigo. No total, 163 PDLs tramitaram até 2019 no Congresso Nacional. No entanto, se desconsiderarmos os PDLs que adquirem nova numeração porque chegaram à casa revisora para conclusão da tramitação do projeto, o número cai para 158 propostas de sustação de atos normativos de agências reguladoras, sendo esse o universo da análise realizada. Desse total, 144 foram originários da Câmara dos Deputados e apenas 14 do Senado Federal.

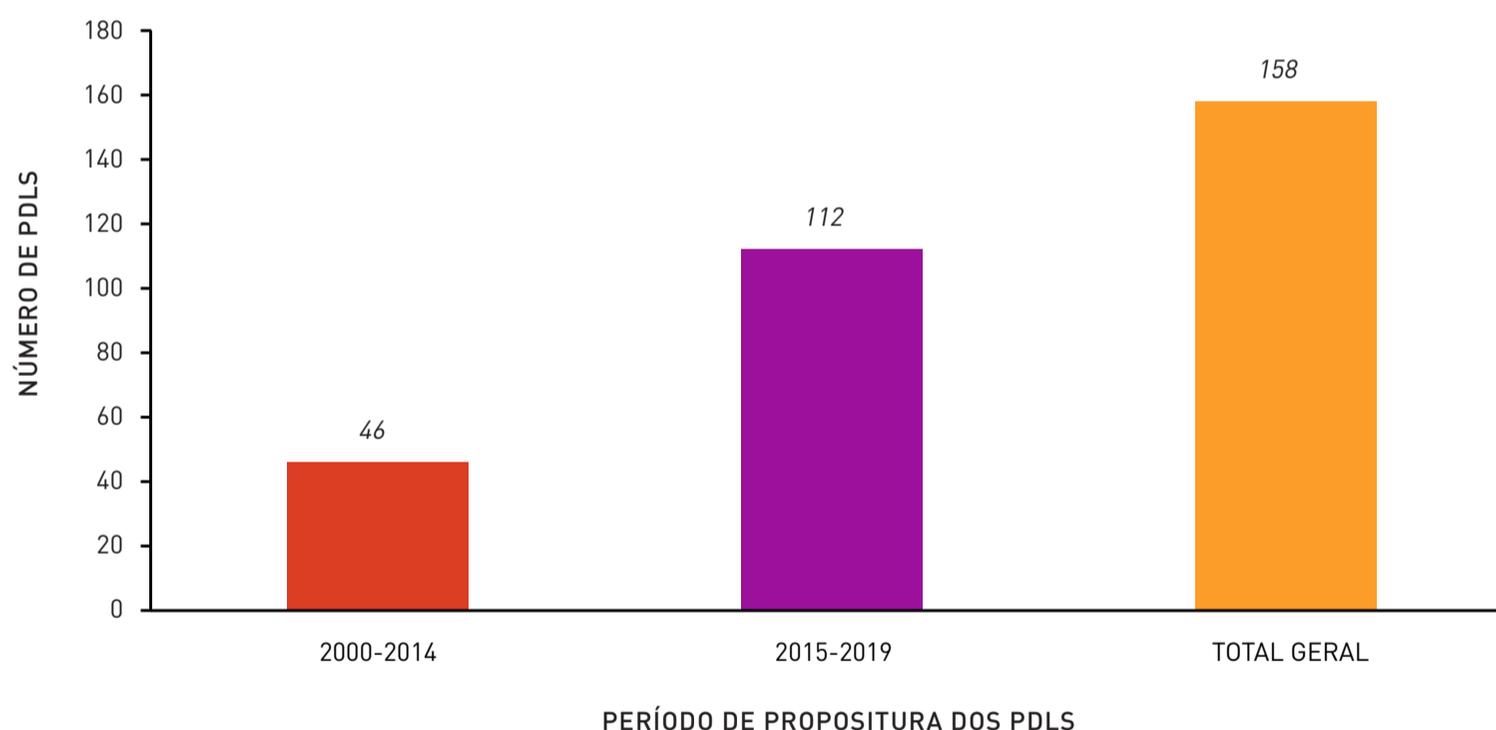
As bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal permitiram analisar quantitativamente variáveis essenciais para os propósitos deste trabalho, como frequência de propositura dos PDLs ao longo do tempo, origem parlamentar e temática, bem como tempo de tramitação desses processos. A leitura na íntegra dessas proposições oportunizou também identificar os tipos argumentativos principais adotados pelos congressistas na propositura de PDLs.

Por fim, com o objetivo de investigar *se e como* as agências reagem quando suas normas são contestadas pelos parlamentares, foi consultado, individualmente, no *site* das agências que tiveram suas normas contestadas por meio de PDLs, o *status* de cada uma delas.

3. FREQUÊNCIA, ORIGEM E DESTINO DOS PDLs

A distribuição desses projetos ao longo dos anos revela uma circunstância, no mínimo, curiosa. De 1997 a 2013, haviam sido apresentados apenas 45 projetos. No ano seguinte, em 2014, ocorreu a primeira (e única) efetiva sustação de ato normativo de agência reguladora, tendo por objeto a mencionada Resolução n. 52, de 6 de outubro de 2011, da Anvisa, que vedava a utilização de medicamentos inibidores de apetite.⁶ A partir de então, o recurso aos PDLs cresceu vertiginosamente. Foram 112 de 2015 até 2019, conforme mostra o Gráfico 1. Verifica-se, assim, que mais de 70% dos PDLs foram propostos nos últimos cinco anos cobertos pela pesquisa. O número médio anual de PDLs apresentados no período entre 2015 e 2019 supera em mais de oito vezes a média dos PDLs apresentados entre os anos de 1997 e 2013, o que denota uma tendência de crescimento do uso desse instituto após o êxito logrado com a suspensão da RDC da Anvisa.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE PDLs AO LONGO DO TEMPO



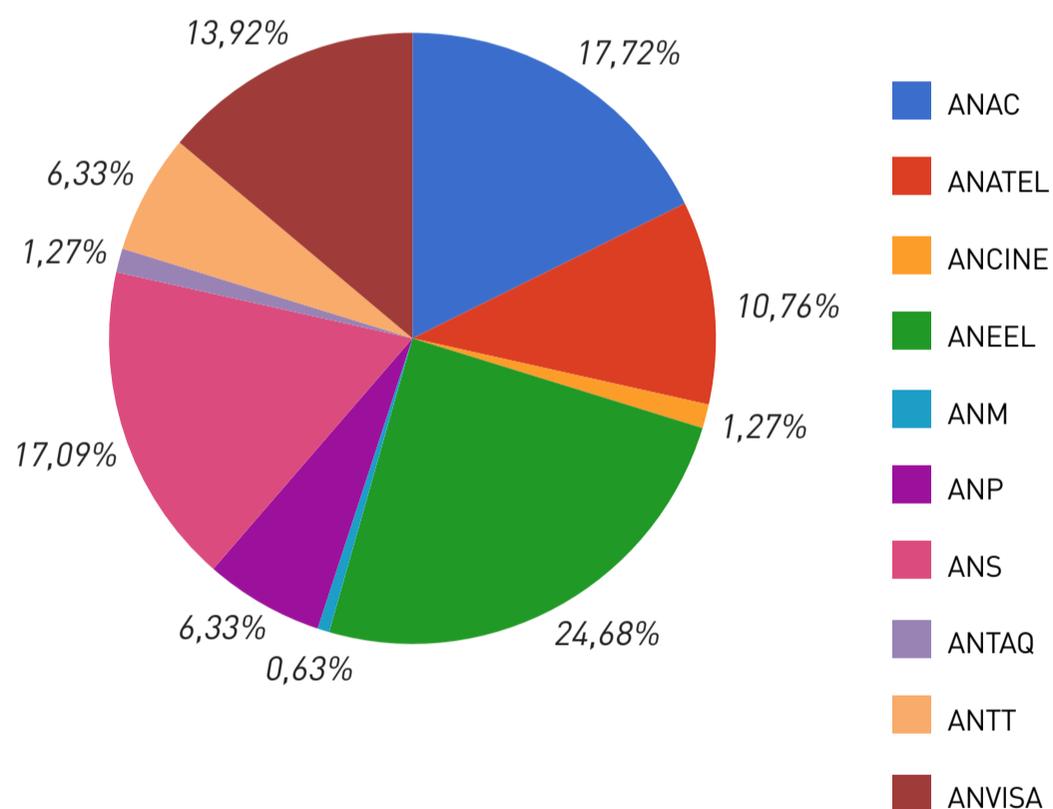
Fonte: Elaboração própria.

6 Antes da promulgação do PDL n. 273/2014, que sustou ato normativo da Anvisa, seis outros PDLs destinados a sustar atos normativos do Poder Executivo (não de agências reguladoras) foram promulgados. Para um inventário dos demais PDLs aprovados, ver Souza e Meneguim (2020).

Uma possível explicação para esse aumento reside na ideia de que os parlamentares não tinham certeza de que poderiam utilizar essa competência para sustar normas de agências reguladoras. Com a edição do Decreto Legislativo n. 273/2014, o qual segue em vigor até a presente data, tem-se que, pela primeira vez, a competência do art. 49, V, da CRFB foi exitosamente exercida em face de um ato regulatório, embora a fronteira entre as competências do Poder Legislativo e da Anvisa sobre os medicamentos inicialmente proibidos, e que ensejaram a sustação da RDC n. 52/2011 (já revogada pela própria Anvisa), tenha sido implicitamente disputada na ADI 5.779, tendo sido privilegiada a competência técnica da agência reguladora na referida decisão.

Chama a atenção ainda a distribuição dos PDLs entre as agências ao longo dos anos. O Gráfico 2 mostra que a Aneel foi a agência que mais sofreu com projetos de sustação de seus atos. Dos 158 projetos apresentados no período examinado neste artigo, 40 (25%) tratavam de atos normativos expedidos por essa agência.

GRÁFICO 2 – **DISTRIBUIÇÃO DE PDLs ENTRE AGÊNCIAS**



Fonte: Elaboração própria.

Uma norma relativa à transferência dos ativos de iluminação pública das distribuidoras para o poder público municipal (Resolução Normativa n. 414/2010 da Aneel) e outra concernente ao ressarcimento dos consumidores pelo erro na metodologia do cálculo de revisão

da tarifa de energia elétrica (Despacho n. 3.872/2010 da Aneel) foram objeto, conjuntamente, de sete PDLs (17,5% do total de PDLs em face de atos normativos da Aneel). Outro exemplo diz respeito à homologação de quotas anuais definitivas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) pela Aneel (Resolução Homologatória n. 1.857/2015 da Aneel), a qual foi, por sua vez, objeto de cinco PDLs (12,5% do total relativo à Aneel).

O segundo e o terceiro lugares foram ocupados, respectivamente, por atos normativos da Anac (28 PDLs) e da ANS (27 PDLs). Mais de 82% dos PDLs que visavam sustar atos da Anac tiveram por objeto atacar uma única resolução normativa (Resolução n. 400/2016 da Anac), que, entre outras coisas, dispunha sobre as bagagens de mão e bagagens despachadas dos passageiros no transporte aéreo.

No que tange à ANS, mais da metade dos PDLs tinha por objeto uma mesma resolução normativa (Resolução Normativa n. 433/2018 da ANS), relativa à autorização de reajuste dos valores das mensalidades cobradas pelas operadoras de planos de saúde individuais e familiares.

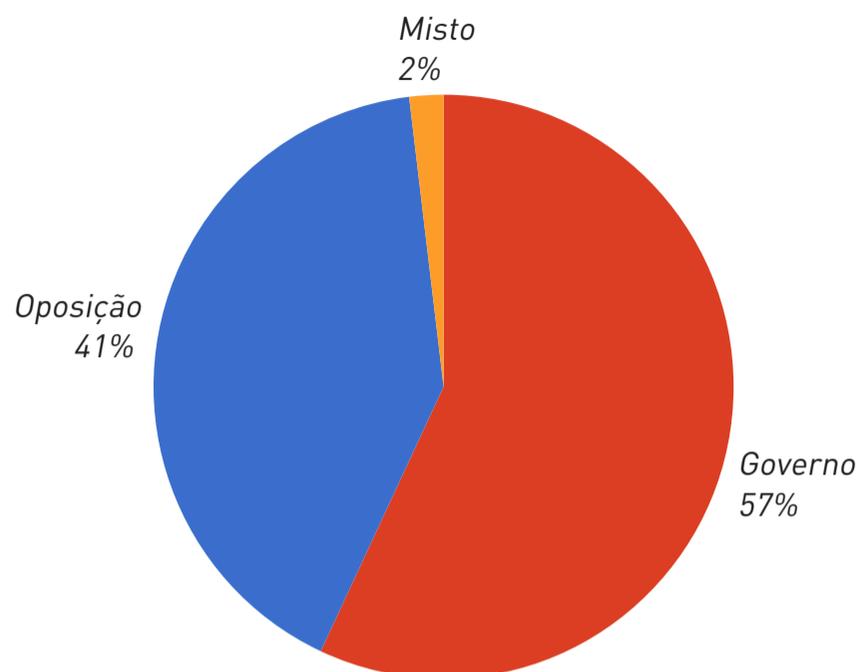
Sobre a origem parlamentar dos PDLs, verifica-se que a maioria deles (57% do total de proposições) foi proposta por congressistas da base governamental.⁷ Os parlamentares da oposição apresentaram PDLs em 41% dos casos, mas chama a atenção o fato de que PDLs originários da base de apoio ao governo tramitam em maior número, conforme se extrai do Gráfico 3.⁸

...

⁷ A análise dos partidos que compõem a base (coalizão) em cada governo/período foi realizada a partir de Amorim Neto (2012), Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e Meneguello (2010).

⁸ Esse dado corrobora achado de pesquisa anterior, que identificou que 64% dos projetos de lei que envolvem agências reguladoras foram propostos pela base governista. Esse percentual mantém-se constante para todas as categorias de projetos legislativos, inclusive a categoria controle, que interessa especialmente para este artigo (JORDÃO *et al.*, 2019, p. 96-97).

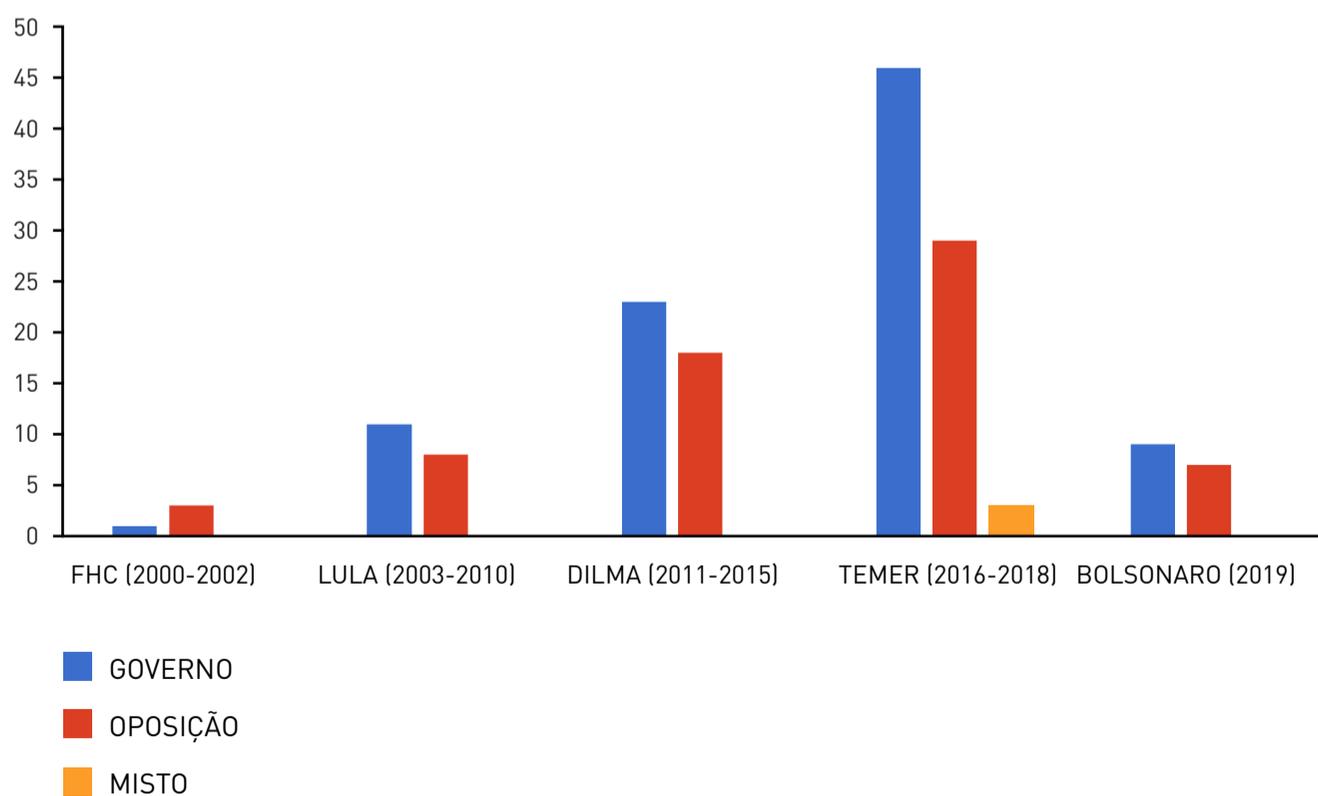
GRÁFICO 3 – ORIGEM PARLAMENTAR DOS PDLs



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 4, por sua vez, mostra que os PDLs originários dos parlamentares que constituem a base de apoio ao governo são maioria em todos os mandatos presidenciais, com exceção do período referente aos três últimos anos da segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso.

GRÁFICO 4 – ORIGEM PARLAMENTAR DOS PDLs POR MANDATOS PRESIDENCIAIS



Fonte: Elaboração própria.

As agências são controladas politicamente, portanto, não apenas por quem faz oposição ao governo, mas principalmente por quem o apoia. Para Souza e Meneguim (2020), o número elevado de PDLs apresentados por partidos políticos da situação pode revelar um desalinamento entre a gestão política adotada pelo Poder Executivo e as expectativas dos representantes dos partidos políticos que compõem a coalizão. Além disso, decidindo temas não afetos a matérias político-partidárias de curto prazo, as agências reguladoras podem desagradar simultaneamente a base governamental e a oposição. Aliás, em que pese não haver fundamento constitucional para se sustarem atos normativos das agências reguladoras com base na “inconveniência” do seu conteúdo, essa justificativa se mostra bastante usual, conforme se terá oportunidade de mostrar.

4. AS DIFERENTES INTERPRETAÇÕES DOS PARLAMENTARES SOBRE OS CONTORNOS DA SUA COMPETÊNCIA

Um aspecto muito relevante da investigação realizada diz respeito à interpretação que os parlamentares dão à sua própria competência. Como visto, na letra do art. 49, V, da CRFB, é “da competência exclusiva do Congresso Nacional [...] sustar os atos normativos do Poder Executivo *que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Da análise qualitativa dos PDLs coletados, no entanto, não parece claro o que exatamente isso significa para os parlamentares. Diferentes PDLs caracterizam essa exorbitância de maneiras diversas. A análise empírica qualitativa dos PDLs coletados revelou a existência de ao menos cinco tipos de argumentos utilizados pelos parlamentares para caracterizar a exorbitância normativa das agências que autorizaria a sustação. A descrição de cada um desses tipos argumentativos é a seguir apresentada.⁹

O Gráfico 5 mostra que o primeiro e mais comum tipo argumentativo parece entender a exorbitância como *inconveniência da opção normativa adotada pela agência*. Identificou-se a presença do primeiro tipo argumentativo nos casos em que o parlamentar aparentemente acredita ser a discordância quanto ao seu teor razão autônoma e suficiente para a sustação do ato normativo – sem que esteja presente um argumento de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Nessa hipótese, o parlamentar interpreta sua competência de forma bastante ampla, parecen-

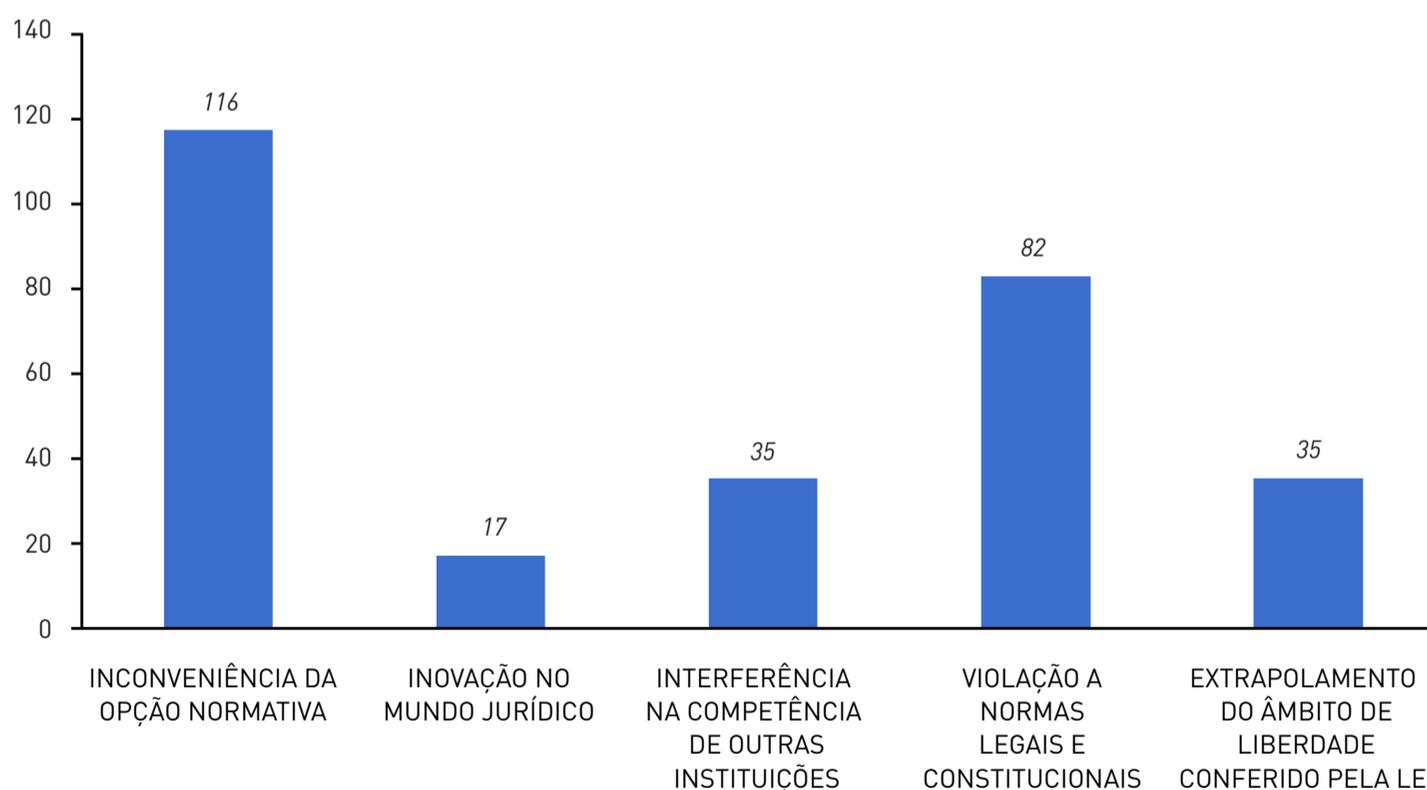
...

⁹ Como os argumentos não são excludentes, sendo às vezes utilizados cumulativamente, as quantidades relativas à sua incidência, se somadas, superam as dos PDLs coletados. Também por isso, apresentam-se adiante as quantidades referentes à incidência de cada um dos tipos argumentativos de forma *isolada* (casos em que o tipo argumentativo foi apresentado de maneira exclusiva) ou *sobressalente* (casos em que ele foi utilizado ao lado de outros tipos argumentativos).

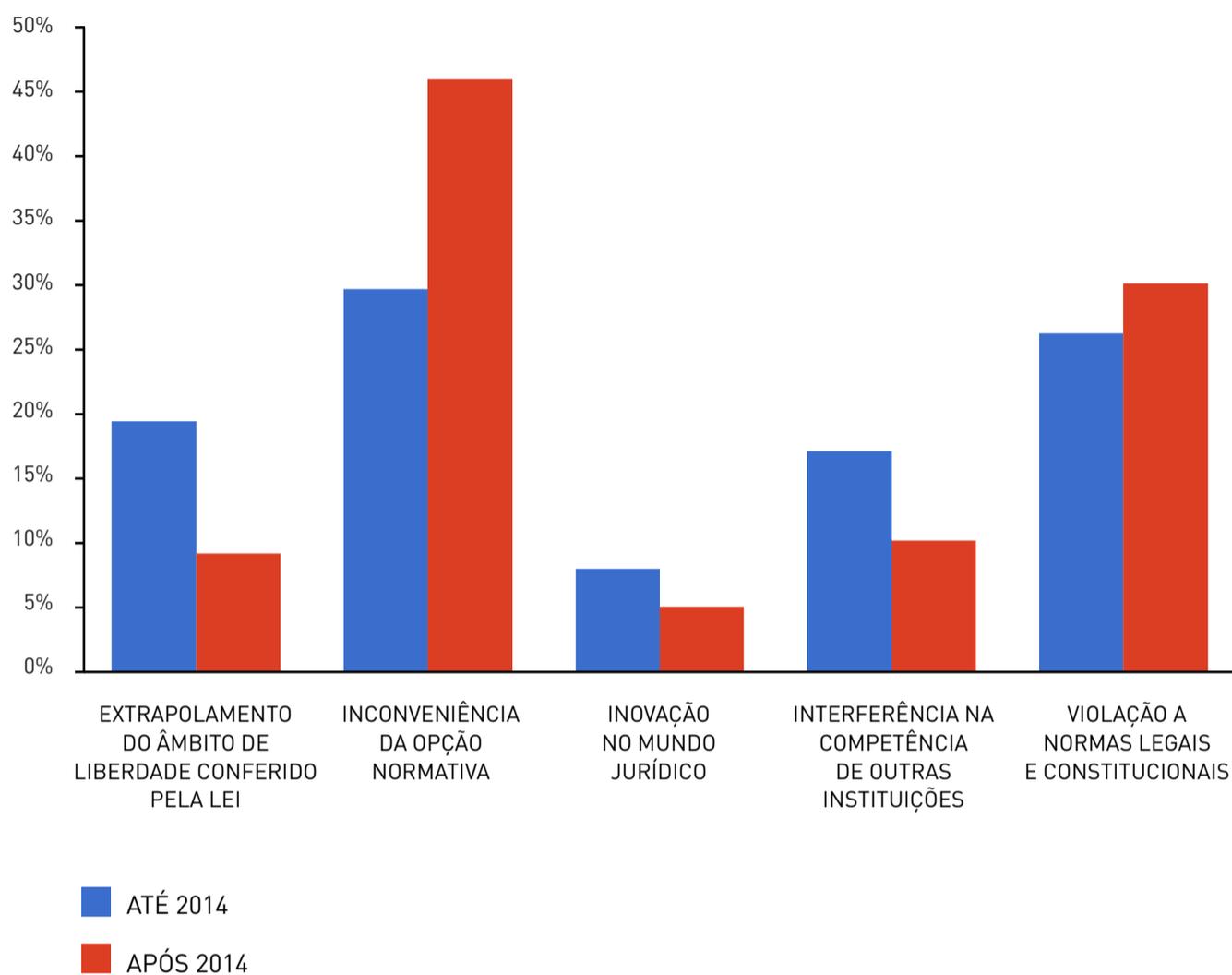
do crer que a Constituição autorizaria o Congresso a sustar quaisquer atos normativos de que discorde – olvidando-se que, como visto, a edição de PDLs é uma competência de natureza estritamente jurídica (e não política).

Assim, por exemplo, na justificação do projeto de sustação dos efeitos da decisão proferida pela Diretoria Colegiada da Aneel que aprovou o reajuste tarifário da distribuidora Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre) em 29 de novembro de 2011, afirma-se que “Este Poder Legislativo tem autonomia para rever os atos dos órgãos do Poder Executivo, principalmente quando estes prejudicam ou interferem diretamente na vida de parcela da sociedade” (BRASIL, 2011). Esse tipo de argumento aparece em 116 PDLs, e, em 45 PDLs (38% dos casos em que é utilizado e 28% do universo total de PDLs), ele é invocado de forma exclusiva. O Gráfico 6 mostra que o uso desse argumento cresceu após 2014, quando foi sustada a norma da Anvisa já mencionada. A inconveniência da opção normativa foi o argumento utilizado, de forma exclusiva ou sobressalente, em 29,55% de todas as justificativas adotadas pelos parlamentares entre 2002 e 2014. De 2015 a 2019, a inconveniência da opção normativa foi invocada em 45,69% da totalidade de argumentos usados pelos congressistas no período. O Gráfico 7, por sua vez, mostra que os atos normativos da Aneel, da ANS, da Anac e da Anvisa são os mais questionados por esse argumento.

GRÁFICO 5 – TIPOS ARGUMENTATIVOS UTILIZADOS NOS PDLs (2002 A 2014)

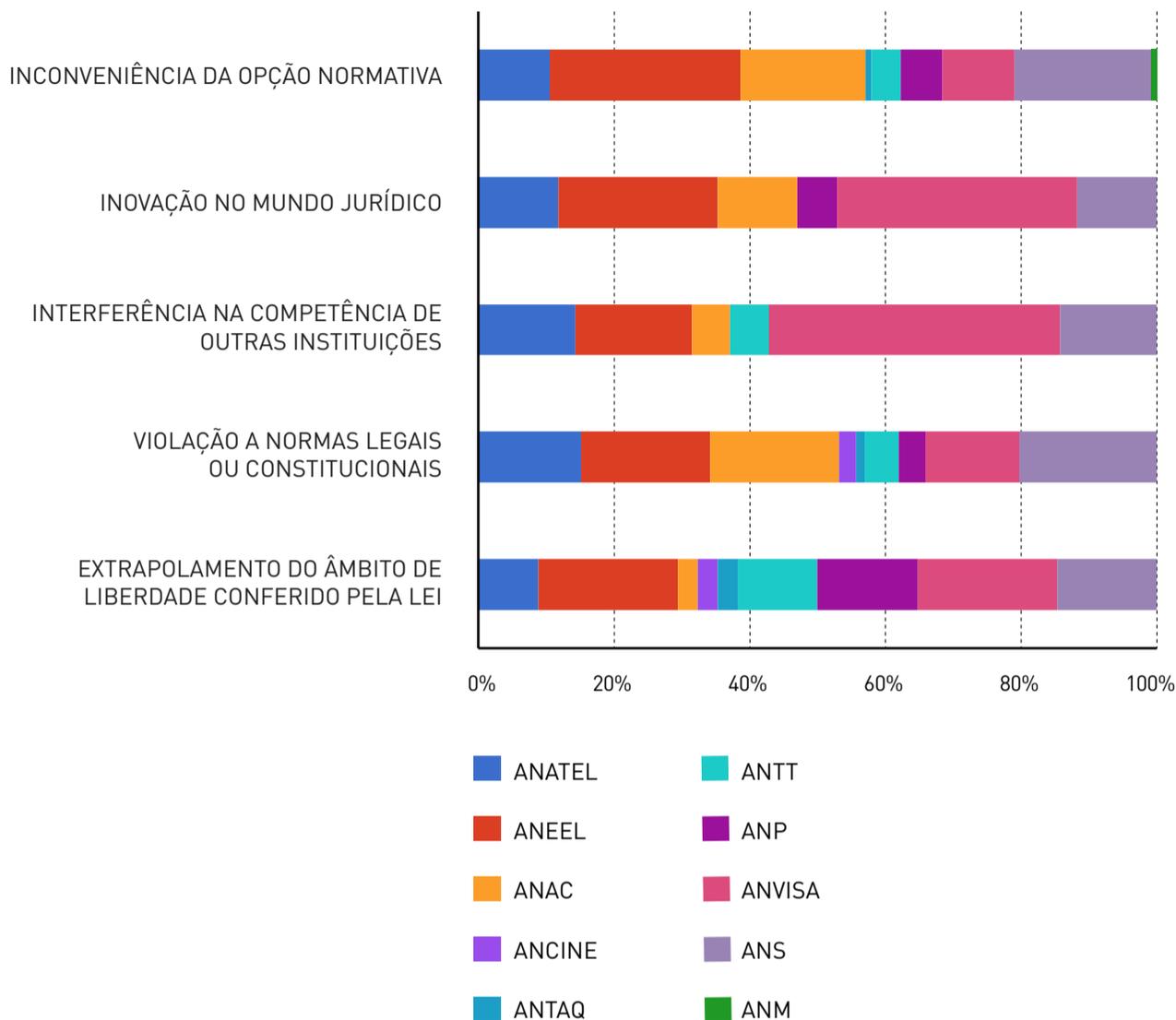


Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 6 – TIPOS ARGUMENTATIVOS UTILIZADOS ANTES E DEPOIS DA APROVAÇÃO DO PRIMEIRO PDL

Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 7 – AGÊNCIAS REGULADORAS POR TIPO ARGUMENTATIVO



Fonte: Elaboração própria.

Os outros quatro argumentos são propriamente “jurídicos” e poderiam ter sido agrupados dessa forma, mas acredita-se ser importante separá-los para permitir que futuros estudos possam aprofundar as suas *nuances*. Assim, o segundo argumento mais frequentemente utilizado para justificar uma proposta de PDL caracteriza a exorbitância das competências alegadamente praticada pela agência reguladora como *violação de outras normas legais ou constitucionais substantivas, que não aquela que dá a competência para a agência*. Nesse segundo tipo argumentativo, o parlamentar não se opõe à competência da agência para expedir o ato normativo, mas alega que o *conteúdo* da escolha da agência, no caso concreto, violou *outras* normas jurídicas. Por exemplo, na justificativa do PDL n. 765/2017, que objetiva sustar os artigos da Resolução n. 400, de 2016, da Anac, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo, afirma-se que, “[e]m que pese a boa vontade da Anac no sentido de pacificar questão controversa, o fato é que o dispositivo afronta o disposto no art. 49 da Lei n. 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor)” (BRASIL, 2017b).

Assim, foram incluídas nessa espécie argumentativa as alegações de violação tanto a dispositivos legais de conteúdo preciso como a normas de teor mais fluido, como princípios e

normas que se utilizam de conceitos jurídicos indeterminados. Essa observação é relevante porque uma interpretação da Constituição que permita uma abertura para sustações de atos regulatórios fundamentadas em supostas violações a princípios ou a conceitos jurídicos indeterminados (argumento que está presente em 49 PDLs) amplia significativamente o poder de controle do Congresso. A justificativa da violação de normas constitucionais e legais está presente em 82 PDLs, em sua grande maioria de forma sobressalente (em apenas 11 PDLs ele foi utilizado de forma isolada).

No terceiro tipo de argumento mais frequentemente encontrado, a exorbitância é caracterizada como *extrapolação do espaço de liberdade conferido pela lei que delegou a competência normativa à agência*.¹⁰

Nesses casos, o parlamentar considera que a agência reguladora tem competência normativa conferida por lei (ou seja, pelo próprio Congresso Nacional), mas entende que a escolha normativa realizada no caso concreto está fora do espectro de abrangência aberto pelo legislador no ato de deslegalização. Foi o caso de argumento utilizado na justificativa do PDL n. 1.687/2002, que objetivava sustar o art. 70 da Resolução n. 85/1998 da Anatel. Esse dispositivo autorizava a prestadora de telecomunicação a, no caso de rescisão de contrato de prestação de serviços por inadimplência, incluir o registro de débito em sistema de proteção de crédito. De acordo com o argumento do parlamentar que propôs o PDL, a Anatel exorbitaria dos poderes regulamentares que lhe foram atribuídos legislativamente, na medida em que “nada há na Lei Geral de Telecomunicações, Lei n. 9472/ de 1997, que autorize a elaboração da norma atacada. Trata-se de serviço público concedido que em nada se relaciona com as atribuições do SERASA” (BRASIL, 2002).

Esse tipo argumentativo esteve presente em 35 PDLs, e em seis casos fora utilizado de forma isolada. Curiosamente, o Gráfico 6 mostra que esse tipo de argumento, que parece bem próximo da letra do dispositivo constitucional, era mais frequente antes da acentuação recente da propositura de PDLs, verificada após 2014 (estava presente em 19,32% dos PDLs anteriores e apenas em 9,14% dos PDLs posteriores a 2015).

O quarto argumento caracteriza a “exorbitância” da competência acometida por lei às agências reguladoras como *usurpação de competência de outras instituições*.¹¹ Nessa hipótese, o

...

10 Sob certo ângulo, esse também poderia ser considerado um argumento de violação normativa, mas é aqui separado didaticamente, sobretudo porque parece particularmente aderente ao tipo de ilegalidade (ou tipo de violação normativa específica) prevista no texto constitucional como autorizativa da intervenção do Congresso. Por isso também que se caracterizou o segundo tipo argumentativo como *violação de outras normas legais ou constitucionais substantivas, que não aquela que dá a competência para a agência*.

11 Também esse argumento poderia ser considerado um argumento de violação normativa, mas é aqui separado didaticamente. Enquanto no segundo tipo argumentativo faz-se referência à “violação de outras nor-

parlamentar considera que a agência não é competente para regulamentar a matéria objeto do ato normativo, por usurpar a competência seja do próprio Congresso Nacional (em 78% dos casos), seja de outros órgãos (como a Polícia Federal).

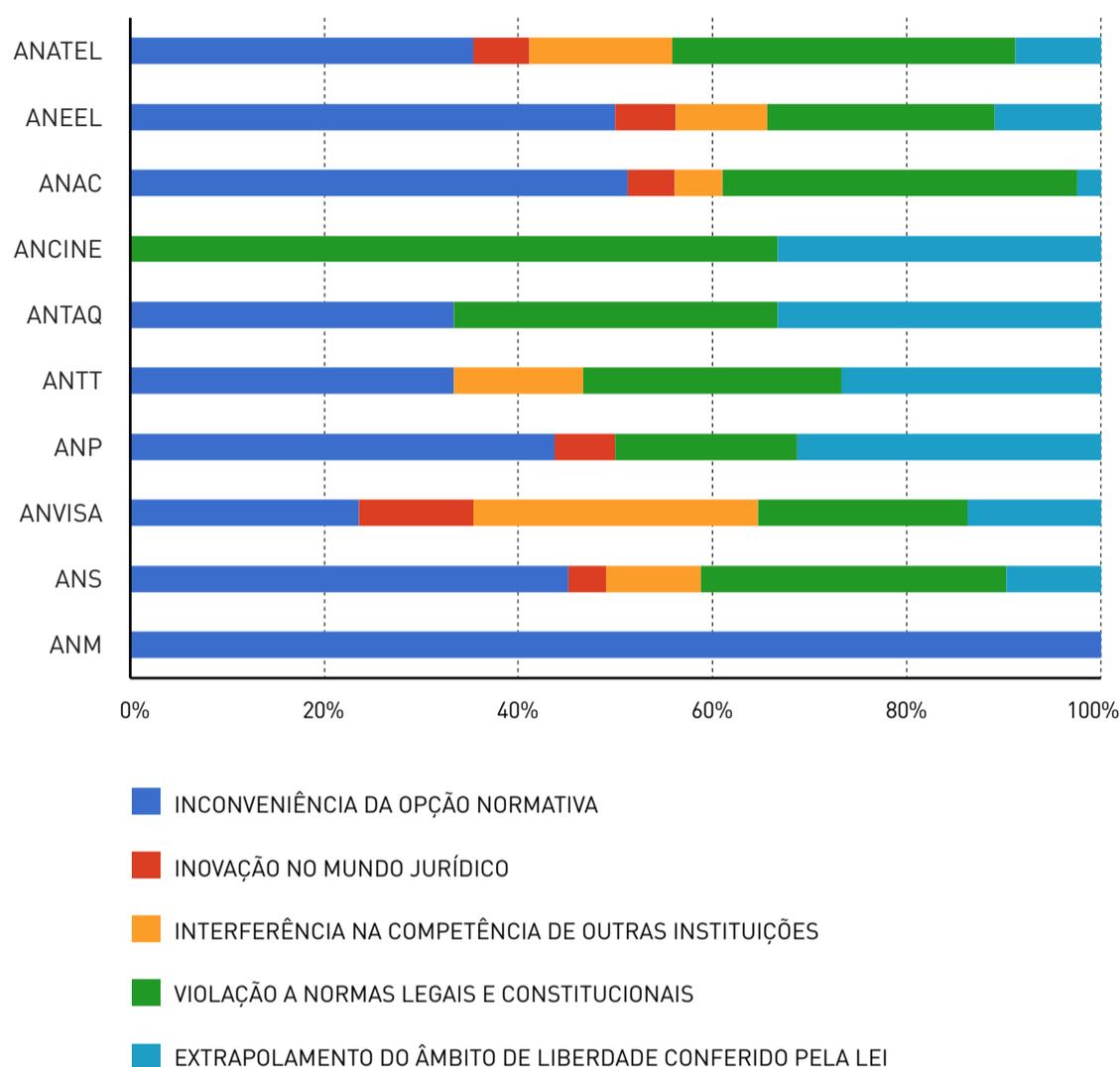
A primeira espécie parece ser mais consentânea com a literalidade do art. 49, V, da CRFB, já que justificaria a sustação de um ato normativo do Executivo em casos nos quais órgãos e entidades da Administração Pública terminam por tratar de temas sujeitos à reserva legal. A título de exemplo, pode-se citar trecho do PDL n. 1.650/2009, contra a RDC da Anvisa n. 96, de 17 de dezembro de 2008: “[...] a resolução ANVISA n. 96/2008, conquanto possuidora de méritos, ultrapassou os limites constitucionais e legais aplicáveis. A competência para legislar sobre publicidade é privativa do Congresso Nacional, razão pela qual apresentamos a presente proposta” (BRASIL, 2009).

Esse argumento esteve presente em 35 PDLs, quatro vezes de forma isolada. A maioria dos PDLs que apresentaram esse tipo argumentativo se destinava a sustar atos normativos expedidos pela Anvisa (45% dos casos, conforme o Gráfico 7). No caso dos PDLs relativos a essa agência, o Gráfico 8 mostra que o argumento de interferência na competência de outras instituições supera, inclusive, o de inconveniência da opção normativa.

...

mas legais ou constitucionais *substantivas*”, aqui no quarto argumento há violações a atribuições legais de competência – ou seja, violações normativas *especificamente relacionadas com a usurpação de competências*. A frequência da utilização desse argumento fez-nos crer que valia a pena apresentá-lo separadamente.

GRÁFICO 8 – PERCENTUAL DE TIPOS ARGUMENTATIVOS POR AGÊNCIA REGULADORA



Fonte: Elaboração própria.

Outras instituições menos citadas como tendo suas competências usurpadas incluem, por exemplo, outros órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, a justificativa do PDL do Senado Federal n. 101/2018 teve por fundamento a alegação de que a Anac, ao estabelecer procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados em aeroportos, teria adentrado na esfera de competência da Polícia Federal. Casos como esse último, por tratarem da tutela de competência de outras instituições que não o Congresso Nacional, não parecem encontrar, a princípio, guarida constitucional no art. 49, V.

Finalmente, o quinto tipo argumentativo identificado na pesquisa caracteriza a exorbitância normativa como *inovação no mundo jurídico*. Nessa hipótese, o controle decorre da suposta ilegalidade na criação de restrições pelo administrador, para além das que a lei estabelece. Esse tipo de argumento se associa a uma compreensão mais clássica ou tradicional do direito administrativo a respeito da amplitude do poder normativo de autoridades administrativas. Representa uma postura mais conservadora quanto à interpretação do princípio da legalidade, segundo a qual a atuação administrativa apenas detalha os comandos legislativos, sem produzir restrições jurídicas adicionais.

Exemplificando, na justificativa do PDL n. 1.687/2002, proposto para sustar a Resolução n. 85/1998 da Anatel, que possibilitava a inclusão no sistema de proteção ao crédito do nome do usuário que houvesse rescindido o contrato de prestação de serviços por inadimplência nas contas de telefone, afirmou-se que “[h]á evidente inovação no mundo jurídico, fato de resto vedado ao decreto, regulamento ou resolução. Somente a lei pode inovar no mundo jurídico, em respeito ao princípio da legalidade, *ex-vi*, do art. 5º, II da Constituição Federal” (BRASIL, 2002). Em 17 PDLs esse argumento esteve presente, na sua totalidade de forma sobressalente e associado ao argumento de violação a normas legais ou constitucionais. Somente a Anvisa foi objeto de 37,5% dos PDLs apresentados com base nesse argumento, como mostra o Gráfico 7.

Ao se passar à análise dos gráficos que tratam dos tipos argumentativos utilizados nos PDLs, deve-se mencionar que os eventos superam a quantidade de 158, pois, como já observado, vários PDLs têm mais de um fundamento para a sua propositura.

O Gráfico 5 mostra como o argumento da “inconveniência” é de uso frequente, especialmente quando comparado a todas as demais formas de justificativas de PDLs baseadas em ilegalidades e inconstitucionalidades. O fato de o tema ser “inconveniente” aparece em 116 oportunidades, enquanto todos os outros argumentos somados – como visto, subconjuntos em torno do tema da ilegalidade ou inconstitucionalidade (portanto, atos que “exorbitam” das funções do Poder Executivo) – totalizam 169. Isso significa que 59% dos argumentos são de “inconveniência”, ou seja, o parlamentar, se pudesse, teria legislado de outra forma sobre a matéria. Todavia, como mostrado nas seções anteriores, esse argumento não deveria sustentar a tramitação de PDLs à luz da CRFB.

5. O ASPECTO PROCEDIMENTAL: OS DADOS RELATIVOS ÀS FASES DE TRAMITAÇÃO DOS PDLs

Como já observado, até hoje somente um PDL foi convertido em norma jurídica. Isso se traduz em um índice de sucesso de apenas 0,6% do Congresso Nacional para sustar, por essa via formal, os atos normativos das agências reguladoras. Esse índice de sucesso é inferior à taxa de efetividade do número total de PDLs até hoje apresentados com o objetivo de sustar atos normativos do Poder Executivo, que é de 1,7%,¹² e inferior ao percentual de projetos de lei apresentados por deputados federais e transformados em normas jurídicas, que equivale a 3,8%.¹³ Nesta seção, analisamos os principais obstáculos processuais que dificultam a tramitação de um PDL.

...

12 Segundo Souza e Meneguim (2020), de 1988 até a presente data, o Congresso Nacional promulgou nove PDLs que visam a sustar atos de todos os órgãos do Poder Executivo, dentre um total de 521 PDLs apresentados.

13 Entre 2002 e 2017, os deputados federais apresentaram 33.702 projetos de lei, dos quais 1.307 foram sancionados (SOUZA e MENEGUIM, 2020, p. 99).

São seis as fases do processo de tramitação de um PDL, sendo cada uma delas composta de um conjunto de atos aqui brevemente descritos. Para fins estruturais, a análise apresentada a seguir se dará com base no regime de tramitação ordinário (excluídos, portanto, os casos de urgência ou com prioridade), com a proposição sujeita à apreciação do Plenário, tendo como casa iniciadora a Câmara dos Deputados (o que corresponde a mais de 60% dos casos). Ao final, serão destacadas as possíveis variações decorrentes da mudança no rito.

O que se classificou como primeira fase consiste na conclusão da etapa burocrática anterior ao envio do projeto para as comissões, para análise do seu mérito. Nessa fase incluem-se, necessariamente, os atos de apresentação da proposição na Secretaria Geral da Mesa, a definição pelo Presidente da Mesa acerca da distribuição para comissões parlamentares e o despacho da proposição às comissões. Do total de 158 PDLs, 24 (15%) foram codificados como presentes nessa primeira fase, ou porque no momento de elaboração da base de dados não haviam concluído essa etapa, possibilitando a entrada na etapa seguinte, ou porque foram arquivados antes de irem à fase seguinte.¹⁴

Depois de recebida a proposição, o Presidente da Mesa define para quais comissões ela será distribuída, conforme os assuntos de que trate, e, em seguida, a proposição é despachada pela Secretaria-Geral da Mesa, no prazo de duas sessões, às comissões competentes.

A segunda fase corresponde à tramitação do projeto nas comissões parlamentares, permanentes ou temporárias, competentes para estudo da matéria. A cada comissão incumbe a elaboração de um parecer sobre a matéria submetida a seu estudo, no qual serão apresentados e avaliados todos os dados, os antecedentes, as circunstâncias e as conveniências do projeto, e que serve de orientação para o Plenário na apreciação da matéria. Para tanto, dentro de cada comissão é designado um relator, responsável pela emissão de um parecer pela aprovação total ou parcial da proposição, pela rejeição, pela apresentação de emendas, pelo arquivamento ou pela apresentação de um projeto totalmente alternativo, um substitutivo. A tramitação dentro dessas comissões, via de regra, ou seja, no regime ordinário de tramitação, ocorre de forma sequencial, de modo que a avaliação pela segunda ou terceira comissão depende da saída da proposição da comissão pretérita.

A conclusão dessa etapa nas comissões se dá com a finalização da discussão e da votação do projeto em cada uma das comissões designadas e o posterior envio do projeto para discussão e votação no Plenário.¹⁵ Esse parece ser o principal obstáculo procedimental para a

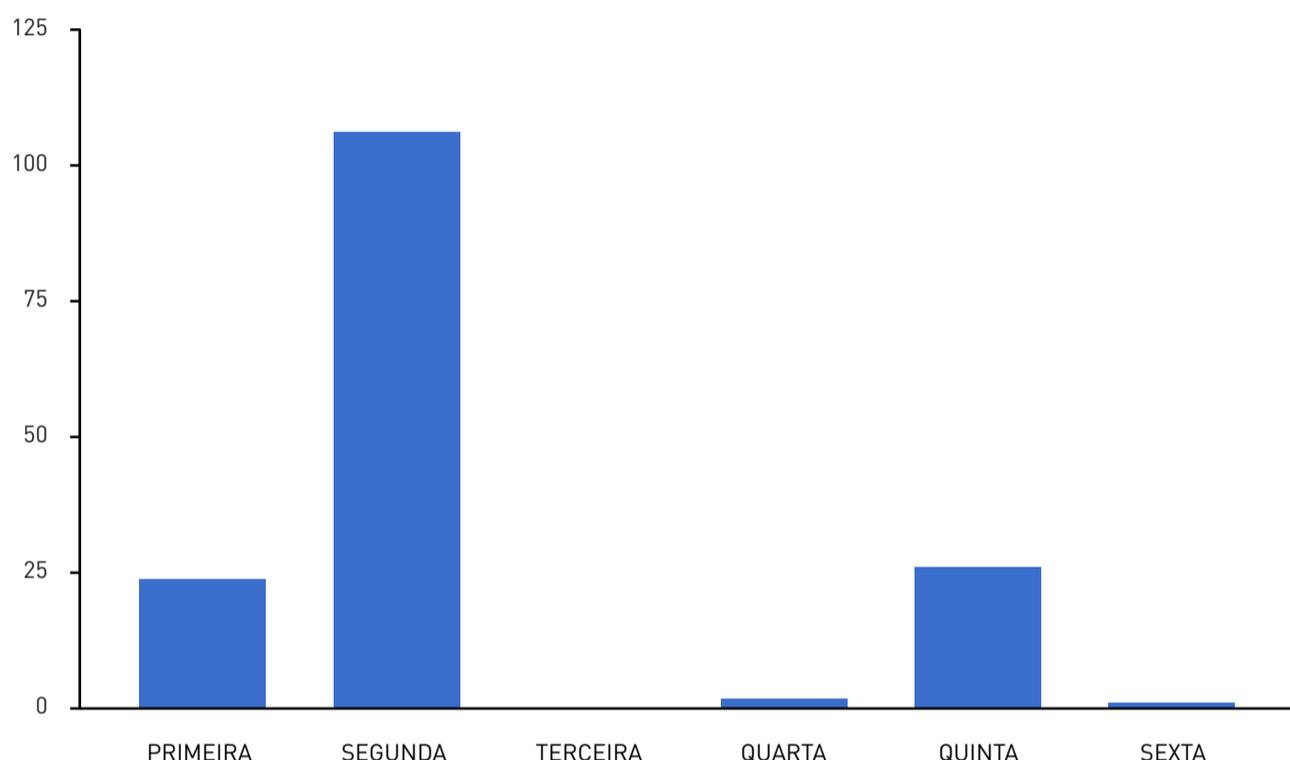
...

14 Isso aconteceu nos casos de retirada pelo autor do projeto, prejudicialidade do projeto em decorrência da aprovação de outro com o mesmo tema e devolução ao autor do projeto pela Mesa.

15 Excepcionalmente, alguns PDLs tramitam em caráter conclusivo, o que significa que, se forem aprovados nas comissões de forma unânime, seguem para a casa revisora sem precisar passar pelo Plenário (hipóteses do art. 24, II, do RICD).

efetivação da sustação de normas das agências reguladoras. Do total de PDLs apresentados, 106 (67%) encontravam-se na segunda fase ou foram arquivados antes de passar para a fase seguinte, como mostra o Gráfico 9.

GRÁFICO 9 – **DISTRIBUIÇÃO DOS PDLs ENTRE AS DIFERENTES FASES PROCESSUAIS**



Fonte: Elaboração própria.

A terceira fase consiste na discussão do projeto no Plenário da casa iniciadora, que ocorre, no caso de PDL, em turno único de discussão, segundo o art. 148 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Nessa fase, estão incluídos os atos de deliberação e votação do projeto. No momento da pesquisa, nenhum PDL se encontrava nessa fase ou havia sido arquivado durante essa etapa. A fase de discussão dos trabalhos é destinada ao debate em Plenário sobre o conjunto da proposição e das emendas, se houver (art. 165, *caput* c/c § 1º, do RICD), e se encerra pela ausência de oradores, pelo decurso dos prazos regimentais ou por deliberação do Plenário.

A votação completa o turno regimental da discussão (art. 180 do RICD), sendo as deliberações tomadas por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros (art. 183 c/c art. 257 do RICD). No caso de haver proposição de emendas durante a fase de discussão, a matéria deverá retornar às comissões que devam apreciá-la, o que dependerá do teor da mudança proposta (ver art. 139, II, do RICD), voltando posteriormente ao Plenário para apreciação definitiva. A proposição, caso aprovada em definitivo pela casa

iniciadora, deve ser encaminhada à casa revisora até a segunda sessão seguinte (art. 200 do RICD) por meio de ofício. Contudo, caso o projeto seja rejeitado, deverá ser arquivado na respectiva casa.

A quarta fase consiste no recebimento do ofício pela casa revisora (art. 64 da CRFB/1988) e dá início às mesmas três etapas descritas anteriormente, que configurarão, respectivamente, a quarta, a quinta e a sexta fases da tramitação. A diferença é que, tratando-se de votação da casa revisora, caso esta modifique o projeto, a parte alterada da proposição retorna à casa de origem para nova deliberação e votação. Aprovado nas duas casas, o projeto deverá ser promulgado diretamente pelo Presidente do Senado Federal, não havendo participação do Presidente da República e, portanto, possibilidade de veto, por se tratar de regulação de matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo. Do total de PDLs, dois (1,2%) foram enquadrados na quarta etapa, 26¹⁶ (16,4%) na quinta e um (0,6%) na sexta.

Pois bem, os cinco PDLs que tramitaram na casa revisora não seguiram o rito ordinário anteriormente descrito. Esses PDLs tramitaram em regimes especiais de dispensa de exigências (quatro em regime de urgência e um em regime de prioridade), o que pode indicar um esforço conjunto da casa parlamentar na tramitação de tais projetos, uma vez que a mudança de regime ocorre mediante votação do Plenário. O tempo médio de tramitação¹⁷ dos cinco projetos na casa revisora é de 336,5 dias – tempo inferior ao da média geral de tempo de tramitação do universo de PDLs aqui analisados.¹⁸

...

16 Para a mensuração dos PDLs em cada etapa, os processos apensados foram quantificados separadamente e somados aos processos principais. Foi tomada essa decisão porque o teor do projeto apensado é também analisado pelas comissões parlamentares e pelo Plenário, contribuindo, assim, para o aumento do tempo de tramitação. No entanto, no que se refere ao procedimento, especialmente contagem de comissões ou regime de tramitação, optou-se por considerar apenas o projeto principal, de modo a evitar duplicação dos dados e enviesamento da média dos prazos de tramitação. É por essa razão que identificamos apenas cinco PDLs com trâmite na casa revisora.

17 O tempo de tramitação dos PDLs tem como marco inicial a data de apresentação/recebimento do PDL pela Mesa da Casa Legislativa e como termo final a data do último registro formal de movimentação legislativa do projeto. Dessa forma, a média geral do tempo de tramitação é obtida pelo cálculo da diferença de cada um desses marcos.

18 A média geral de tempo de tramitação dos projetos nas comissões parlamentares do Congresso Nacional é de 423 dias. Contudo, o que se observa é que esse padrão não se manteve o mesmo antes e depois de 2014, quando se deu a aprovação do único PDL ato de agência reguladora. Até 2013, a média de tempo de tramitação no Congresso Nacional era de 471,7 dias, e, de 2014 até 2019, a média foi de 356,7 dias. Esse dado sinaliza uma possível mudança de comportamento congressional, estando alinhado com o apontamento anterior de que o tempo de tramitação do único PDL bem-sucedido é próximo ao tempo de tramitação observado nos projetos apresentados depois dele.

Já a tramitação do PDL n. 1.123/2013, único que veio a ser aprovado até o momento e, portanto, sustou um ato normativo de agência reguladora, contou com três características peculiares: (i) deliberação das comissões durante a sessão designada para votação única do PDL em Plenário, e não na etapa anterior, em razão da sua tramitação em regime de urgência; (ii) discussão extrapauta na Câmara dos Deputados realizada durante sessão extraordinária, o que é, inclusive, vedado pelo RICD (arts. 66, § 4º, e 67); e (iii) participação popular de uma cidade por meio da ouvidoria.

Verifica-se, portanto, que o processo legislativo apresenta uma série de obstáculos para a aprovação de um PDL. Até hoje, a maioria dos PDLs não ultrapassou a segunda fase do processo legislativo, correspondente à discussão da proposição em comissões temáticas, e o ínfimo número de PDLs que até hoje tramitou na casa revisora não seguiu o rito ordinário anteriormente descrito, o qual, como visto, impõe diversos empecilhos para a transformação de um PDL em norma jurídica.

6. COMO AS AGÊNCIAS REAGEM À PROPOSITURA DE UM PDL POR UM PARLAMENTAR?

Mesmo diante das remotas possibilidades de aprovação de um PDL que visa a sustar ato normativo de agência reguladora, cabe investigar *se e como* as agências reagem quando suas normas são contestadas pelos parlamentares. Especula-se que elas poderiam vir a revogar ou alterar suas próprias normas durante ou após a tramitação do PDL por pelo menos três razões.

Em uma primeira hipótese, isso se daria para manter relacionamento comercial e amigável com os parlamentares. Afinal, seria possível cogitar que, a partir de uma relação de concessões e negociações, a agência poderia ganhar a confiança dos congressistas, com correspondente ganho de autonomia.

Em uma segunda hipótese, a mera ameaça de sustação do ato normativo conduziria a agência a revogar ou alterar seu ato normativo, desistindo da regulação até então vigente. Cogitou-se que, em razão da pressão implícita decorrente da tramitação do PDL, as agências poderiam adotar uma postura de revogar ou alterar suas próprias resoluções ou portarias e, na sequência, reeditar a norma em outro ato normativo futuro. Seria uma forma de não ceder de todo à pressão do Congresso, sem, de outro lado, passar pelo constrangimento de ver a sua norma efetivamente sustada.

Analisando a dinâmica da relação entre o Congresso e o órgão que tem seu ato questionado por PDL, Souza e Meneguim (2020) consideraram efetivos não apenas os PDLs que foram promulgados, mas também aqueles que contribuíram – ou possam ter algum peso explicativo – para a alteração do ato normativo impugnado.¹⁹ Nas palavras dos autores:

...

19 Para o cálculo da taxa de efetividade dos PDLs, os autores consideraram não apenas os PDLs promulgados, mas também todos aqueles PDLs que tiveram o texto da norma impugnada alterado. Para os autores,

[é] natural que o Poder Executivo promova a mudança do ato impugnado, sempre que se identifica um grupo parlamentar formando consenso contra o ato normativo. [...] É essa formação de consenso e o risco que ela traz para a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, ou parcelas dele, que provoca a mudança do ato normativo impugnado. (SOUZA e MENEGUIN, 2020, p. 98)

Foge ao escopo deste artigo testar essas hipóteses. Considerações, no entanto, merecem ser feitas sobre o que ocorre com as normas que são impugnadas via PDL. Para tanto, codificamos nove *status* possíveis das normas regulatórias contestadas pelo Congresso via PDLs: (1) vigentes; (2) revogadas pela própria agência durante a tramitação do projeto legislativo; (3) revogadas pela própria agência após arquivamento do PDL; (4) alteradas pela agência durante a tramitação; (5) alteradas pela agência após arquivamento do PDL; (6) suspensas por determinação judicial; (7) norma perdeu sua vigência planejada; (8) revogadas em razão do Decreto Legislativo; e (9) normas revogadas pela agência antes mesmo da instauração do PDL. Para entender o comportamento das agências, foram estudados 158 PDLs, propostos entre os anos de 1997 e 2019, e 130 normas diferentes contestadas pelo Congresso nesses projetos.

Verificamos que, do total de 130 normas contestadas pelo Congresso, 17 (13,07%) foram revogadas e 14 (10,76%) foram alteradas durante a tramitação dos PDLs, conforme mostra o Gráfico 10. Ou seja, em 23,8% dos casos as agências reagiram à contestação parlamentar, seja revogando a norma atacada, seja modificando o seu teor.²⁰ Se adotado o critério adotado por Souza e Meneguín (2020, p. 97), de considerar “efetivos” não apenas os PDLs promulgados, mas também aqueles que alteram o conteúdo dos atos normativos impugnados, chega-se a uma taxa de efetividade de quase um quarto dos PDLs apresentados.

Ressalva-se, em todo caso, que afirmações em termos de relações de causalidade ou mesmo de correlação dependeriam de uma análise casuística e qualitativa de cada situação, o que foge do objeto da pesquisa realizada. As agências podem ter revogado suas normas não por pressão congressual, mas porque diversas se tornaram obsoletas, desnecessárias ou dependentes de atualização. A agência também pode se manter inerte, confiando na ineficiência processual dos PDLs, e manter seus atos vigentes. O exame da tramitação dos PDLs mostra que

...

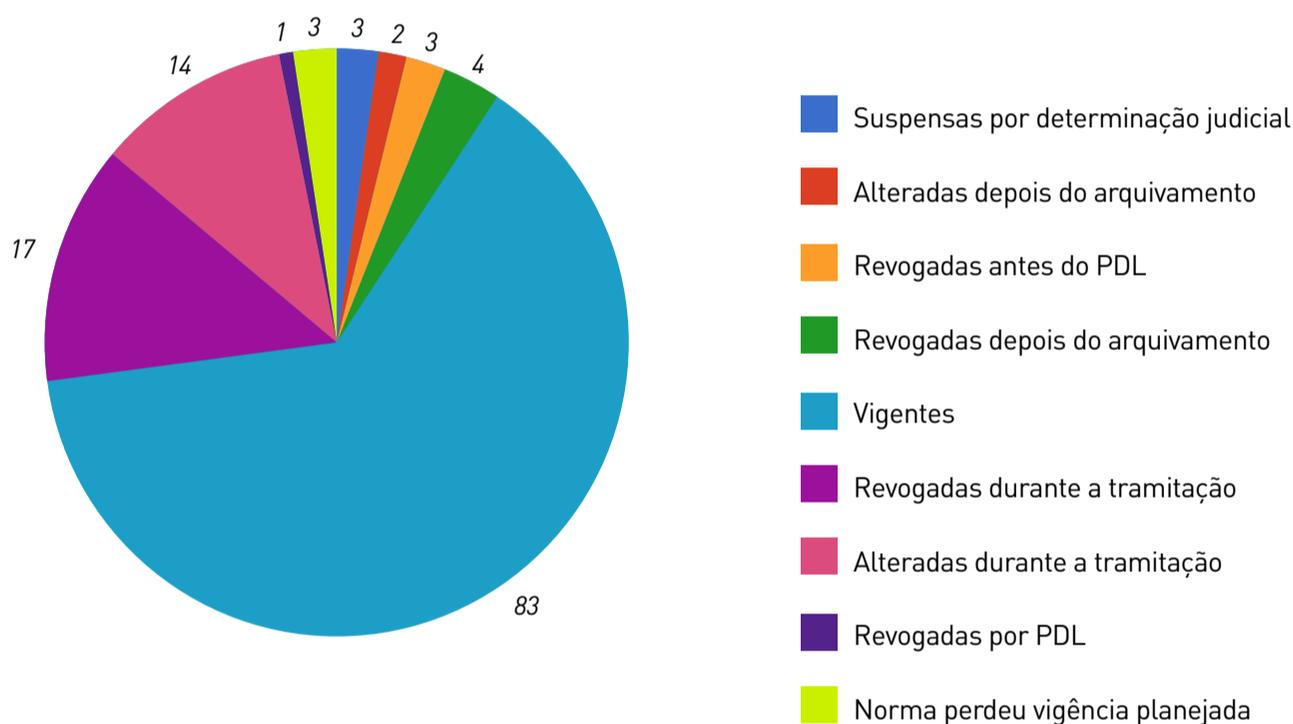
a proposição de um PDL “é um dos componentes que força o Poder Executivo a alterar a norma impugnada” (SOUZA e MENEGUIN, 2020, p. 98), posição com a qual concordamos.

²⁰ Ao analisarem o universo total de PDLs apresentados pelo Congresso Nacional com o objetivo de sustar atos normativos do Poder Executivo, Souza e Meneguín (2020, p. 97) identificaram que, em 67 dos 521 PDLs apresentados, houve alteração do ato normativo impugnado, no prazo de um ano da apresentação das proposituras.

os procedimentos são burocráticos e morosos, com o Congresso se mostrando frequentemente inábil para realizar o acompanhamento do *status* da norma da agência.

Além dos dados citados anteriormente, a pesquisa concluiu que, das 130 normas das agências contestadas pelos PDLs, 83 estão vigentes (63,8%), três perderam a vigência de acordo com o planejado pela própria agência (2,3%), três estão suspensas por determinação judicial (2,3%), três foram revogadas antes do início da tramitação do PDL (2,3%), duas foram alteradas depois do arquivamento do PDL (1,5%) e quatro foram revogadas depois do arquivamento do PDL (3,1%).

GRÁFICO 10 – SITUAÇÃO DAS NORMAS ALTERADAS OU REVOGADAS DURANTE E APÓS A TRAMITAÇÃO DO PDL



Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o ano 2000, o Congresso Nacional vem propondo PDLs com o objetivo de sustar atos normativos das agências reguladoras, mesmo diante da incerteza da aplicabilidade do art. 49, V, da CRFB a essas entidades.

A sustação do primeiro e único ato normativo de uma agência reguladora em 2014 parece ter estimulado a prática de crescente proposição de PDLs pelo Congresso Nacional a partir de então. Nos últimos cinco anos, o Congresso apresentou 70% de todos os PDLs até hoje propostos em face de atos das agências reguladoras.

Essa prática, no entanto, não se revelou uniforme. Verifica-se que não há consenso, entre os parlamentares, sobre as situações que justificam a aplicação do art. 49, V, da CRFB. Curiosamente, o argumento mais utilizado pelos parlamentares para propor um PDL tem sido o de “inconveniência social da opção normativa”. Esse fundamento, todavia, parece extrapolar as hipóteses de autorização constitucional para a edição de PDLs. Esse dado é ilustrativo da constatação de que o processo de aceitação do modelo das agências reguladoras ainda está em fase de construção. A ideia de deferência às decisões das agências parece ser duramente confrontada quando parlamentares tentam invalidar atos normativos que simplesmente consideram inconvenientes.

Já o argumento menos frequentemente utilizado pelos congressistas é o de que as agências estariam indevidamente inovando no mundo jurídico. Essa justificativa associa-se a uma tradição administrativa de interpretação literal do princípio da legalidade dificilmente compatível com o atual estágio do Estado Regulador brasileiro.

Como visto, os outros três tipos argumentativos – *violação de normas legais ou constitucionais*, *extrapolação do espaço de liberdade conferido pela lei* e *usurpação de competência de outras instituições* (nesse último, referindo-se aos casos em que se alude à usurpação das atribuições do Congresso Nacional) – parecem se encaixar, em alguma medida, nos termos do dispositivo constitucional. Tendo em vista que, na maioria dos casos em que a inconveniência foi invocada, o argumento apareceu associado a um desses fundamentos “jurídicos”, pode-se dizer que os parlamentares se preocupam em tentar moldar a argumentação para a edição de PDLs dentro da moldura constitucional do art. 49, V, da CRFB. Essa afirmação, de outro lado, não desmerece a conclusão anteriormente mencionada sobre a quantidade de vezes em que o argumento da “inconveniência” aparece, na medida em que, tecnicamente, ele não deveria ser jamais invocado, por ausência de previsão constitucional.

A prática por nós verificada de proposição dos PDLs revela também que o controle das ações das agências reguladoras não é prerrogativa apenas dos partidos de oposição. Ao contrário, o número elevado de PDLs apresentados por representantes de partidos da base governista indica pontos de tensão entre partidos da coalizão e Poder Executivo em torno de questões regulatórias sensíveis.

O processo legislativo apresenta uma série de obstáculos para a aprovação de um PDL. Até hoje, a maioria dos PDLs não ultrapassou a segunda fase do processo legislativo, correspondente à discussão da proposição em comissões temáticas. Além disso, o processo legislativo ordinário obstaculiza a tramitação de um PDL. Apenas cinco PDLs até hoje tramitaram na casa revisora, e todos o fizeram em regime de urgência ou prioridade, que dispensa uma série de exigências e etapas do processo legislativo ordinário. Esses dados sugerem que o PDL não parece ser um mecanismo efetivo para o controle de legalidade ou constitucionalidade dos atos das agências reguladoras.

Verificou-se, no entanto, que outra régua pode ser utilizada para medir a efetividade dos PDLs como mecanismos de controle político (lembrando-se, uma vez mais, de que se trata de

desvio da finalidade do instituto, que não ostenta fundamento de controle político). Nessa perspectiva, ainda que sem promulgação, a tramitação de PDLs pode contribuir para pressionar as agências a alterar ou revogar atos normativos impugnados.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao pesquisador Victor Rondon Moura, que participou da coleta e da análise dos dados discutidos na sexta seção deste artigo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). Busca de legislação da ANS. Disponível em: https://www.ans.gov.br/index.php?option=com_legislacao&view=legislacao. Acesso em: 7 fev. 2023.

AMORIM NETO, Octavio. El presidencialismo moderno en Brasil. In: LANZARO, Jorge (org.). *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012. p. 103-132.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAUJO, Luiz Eduardo Diniz. O controle das agências reguladoras pelo Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 55, n. 217, p. 203-221, jan./mar. 2018.

BANCO de Dados Legislativos do CEBRAP. Acompanhamento da produção legislativa. Disponível em: <https://neci.fflch.usp.br/acompanhamento-da-producao-legislativa>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Conheça a tramitação de projetos de decreto legislativo. 30 out. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/606437-conheca-a-tramitacao-de-projetos-de-decreto-legislativo/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.454, de 23 de junho de 2017*. Autoriza a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol. Brasília,

DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13454.htm. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Decreto Legislativo n. 522, de 2011*. Susta os efeitos da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Energia Elétrica, que aprovou o reajuste tarifário para o Estado do Acre. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/529582>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Decreto Legislativo n. 765, de 2017*. Susta a aplicação do art. 11 da Resolução n. 400, de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac. 2017b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=84E45F28344260C9446536E5841726CB.proposicoesWebExterno1?codteor=1600909&filename=Avulso+-PDC+765/2017. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Decreto Legislativo n. 1.650, de 2009*. Susta a Resolução – RDC n. 96, de 17 de dezembro de 2008, da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BD6AA21E381DDDBCA60E140193884B70.proposicoesWebExterno1?codteor=669662&filename=Avulso+-PDC+1650/2009. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Decreto Legislativo n. 1.687, de 2002*. Susta o parágrafo único do art. 70 da Resolução n. 85, de 1998 da ANATEL. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=49815>. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento Comum: Resolução n. 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70321/RegCN.pdf?sequence=7>. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 30 de 2018. Atualizado até 30.11.2018. 19. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. (Série Legislação; n. 281 e-book). Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_19ed.pdf?sequence=80&isAllowed=y. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970*. Texto editado em conformidade com a Resolução n. 18, de 1989. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Resoluções normativas da Aneel. [S. d.]. Disponível em: <https://biblioteca.aneel.gov.br/Busca/Avancada>. Acesso em: 7 fev. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). Resoluções da ANM. [S. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/copy_of_legislacao/resolucoes-anm/resolucoes-anm-1. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações (ANT). Resoluções da Anatel. [S. d.]. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Resoluções da Antaq. [S. d.]. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/instalacoes-portuarias-2/instalacoes-portuarias/registros-de-instalacoes-portuarias/resolucoes/>. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Listagem geral dos atos da ANTT. [S. d.]. Disponível em: https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=consultarAtosInicial&cod_modulo=161&cod_menu=5408&buscaGeral=true. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Legislação. [S. d.]. Disponível em: <http://antigo.anvisa.gov.br/legislacao#/>. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema (Ancine). Resoluções da Diretoria Colegiada. [S. d.]. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/resolucoes-diretoria-colegiada>. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Sistema de legislação da ANP. [S. d.]. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/>. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Glossário de Termos Legislativos. [S. d.]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Pesquisa avançada. [S. d.]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regime de Tramitação. [S. d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/regime-de-tramitacao>. Acesso em: 13 jul. 2021.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO PARANÁ (CRM-PR). Anvisa publica documento sobre substâncias anorexígenas. 18 jul. 2018. Disponível em: <https://www.crmpr.org.br/Anvisa-publica-documento-sobre-substancias-anorexigenas-11-49644.shtml>. Acesso em: 18 set. 2020.

DANTAS, Francisco de San Tiago. Poder regulamentar das autarquias. In: DANTAS, Francisco de San Tiago. *Problemas de direito positivo*. Rio de Janeiro: Forense, 1953.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Comentário ao art. 49, V. In: CANOTILHO, José J. Gomes *et al.* (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

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

FRANCISCO, José Carlos. Comentário ao art. 84, IV. In: CANOTILHO, José J. Gomes *et al.* (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

JORDÃO, Eduardo *et al.* A produção legislativa do Congresso Nacional sobre Agências Reguladoras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 56, n. 222, abr./jun 2019.

JORDÃO, Eduardo; SCAMILLA, Beatriz. Como o Congresso interpreta seu poder de sustar normas das agências? *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 17, p. 62-63, jan. 2020.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENEGUELLO, Rachel. Dinâmica partidária e a lógica de coalizões. Textos para Discussão CEPAL/IPEA, v. 8, p. 16-30, 2010.

ROMERO, Felipe Lima Araujo. *Bypass* institucional de agências reguladoras pelo Poder Legislativo: justificação, delimitação conceitual e premissas para uma interação possível. IV SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO FGV DIREITO RIO E FACULDADE DE DIREITO DA UERJ: Transformações do Direito Administrativo: Liberdades Econômicas e Regulação. Rio de Janeiro, 2019.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e; MENEGUIN, Fernando Boarato. O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do Poder Executivo. *REGEN – Revista de Gestão, Economia e Negócios*, Brasília, IDP/Egen, v. I, n. I, p. 73-103, 2020.

TÁCITO, Caio. Comissão de Valores Mobiliários. Poder regulamentar. In: TÁCITO, Caio. *Problemas de direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. t. 2.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

COMO CITAR ESTE ARTIGO:

JORDÃO, Eduardo Ferreira *et al.* Sustação de normas de agências reguladoras pelo Congresso Nacional: pesquisa empírica sobre a prática do art. 49, V, da CRFB. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, e2315, 2023. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202315>

Eduardo Ferreira Jordão

DOUTOR EM DIREITO PELAS UNIVERSIDADES DE PARIS (SORBONNE) E DE ROMA (SAPIENZA). MESTRE EM DIREITO PELAS UNIVERSIDADES DE LONDRES (LSE) E DE SÃO PAULO (USP). FOI VISITING RESEARCHER EM HARVARD, YALE, MIT E EM INSTITUTOS MAX PLANCK. DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO (MESTRADO E DOUTORADO) EM DIREITO DA REGULAÇÃO E DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO DA ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV DIREITO RIO).

eduardo.jordao@fgv.br

Natasha Schmitt Caccia Salinas

DOUTORA E MESTRE EM DIREITO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FADUSP) E MASTER OF LAWS (LL.M.) PELA YALE LAW SCHOOL. DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO (MESTRADO E DOUTORADO) EM DIREITO DA REGULAÇÃO E DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO DA ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV DIREITO RIO).

natasha.salinas@fgv.br

Patrícia Regina Pinheiro Sampaio

DOUTORA E MESTRE EM DIREITO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FADUSP). DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO (MESTRADO E DOUTORADO) EM DIREITO DA REGULAÇÃO E DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO DA ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV DIREITO RIO).

patricia.pinheiro@fgv.br

Beatriz Scamilla Jardim de Moraes Oliveira

GRADUADA EM DIREITO PELA FACULDADE NACIONAL DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (FND/UFRJ). PESQUISADORA NO LABORATÓRIO DE ESTUDOS INSTITUCIONAIS (LETACI), VINCULADO AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFRJ. PÓS-GRADUANDA NA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (EMERJ).

scamillabeatriz@gmail.com