

Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Alexandre Dantas de Oliveira

**Sustação de atos normativos do Conselho Nacional de Justiça pelo
Congresso Nacional: uma análise a partir do art. 49, V e XI da
Constituição Federal**

Brasília

2024

Alexandre Dantas de Oliveira

Sustação de atos normativos do Conselho Nacional de Justiça pelo Congresso Nacional: uma análise a partir do art. 49, V e XI da Constituição Federal

Trabalho de conclusão de curso submetido à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão

Brasília

2024

Ficha catalográfica:

D048s

Dantas de Oliveira, Alexandre

Sustação de atos normativos do Conselho Nacional de Justiça pelo Congresso Nacional: uma análise a partir do art. 49, V e XI da Constituição Federal / Alexandre Dantas de Oliveira; orientador Jorge Octávio Lavocat Galvão. -- Brasília, 2024.

63 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2024.

1. Direito Constitucional. 2. Poder Legislativo. 3. Conselho Nacional de Justiça. 4. Atos normativos. I. Lavocat Galvão, Jorge Octávio, orient. II. Título.

Alexandre Dantas de Oliveira

Sustação de atos normativos do Conselho Nacional de Justiça pelo Congresso Nacional: uma análise a partir do art. 49, V e XI da Constituição Federal

Trabalho de conclusão de curso submetido à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em 19 de agosto de 2024.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão
Faculdade de Direito – UnB

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento
Faculdade de Direito – UnB

Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto
Faculdade de Direito – UnB

Brasília
2024

— Quando eu uso uma palavra — Humpty Dumpty falou, mais uma vez num tom desdenhoso —, ela significa o que eu quero que ela signifique... nem mais nem menos.

— A questão é — Alice falou — se o senhor pode fazer as palavras significarem coisas tão diferentes.

— A questão é — disse Humpty Dumpty — quem é que manda... e isso é tudo.

(Lewis Carroll)

RESUMO

Desde a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), questionamentos acerca dos limites de seu poder regulamentar têm emergido. O presente trabalho indaga se seria possível ao Congresso Nacional sustar atos normativos do CNJ com fundamento no art. 49, V e XI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Observa-se que, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, o tema não mereceu a atenção devida, em vista da predominância de debates acerca de instrumentos que limitassem abusos do Poder Executivo e sobre o sistema de Governo a ser adotado. Do mesmo modo, não restou prevista a criação de um órgão administrativo de âmbito nacional no Judiciário. Aponta-se que a teoria dos poderes implícitos, desenvolvido pela Suprema Corte dos Estados Unidos, tem sido reconhecida no texto constitucional, sendo que o Poder Legislativo deve dispor de instrumentos para zelar pela sua competência legislativa em face dos demais Poderes. Verifica-se que o poder regulamentar enfrenta limitações que devem ser observadas tanto legalmente quanto constitucionalmente. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem entendido que o Congresso Nacional pode editar decretos legislativos que suspendam atos normativos do Poder Executivo, ressaltando-se que os referidos instrumentos estariam condicionados a controle jurisdicional. O mesmo entendimento não foi adotado no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 33 acerca de decreto legislativo que suspendeu resolução do Tribunal Superior Eleitoral. Considera-se que os fundamentos da decisão foram frágeis, com emprego de manifestações de cunho retórico, sem embasamento doutrinário substantivo. Por fim, argumenta-se que a referida decisão do STF seguiu um viés político, de defesa de prerrogativas do Judiciário sem que se considerasse o papel do Legislativo para o funcionamento da democracia brasileira. Dessa forma, entende-se que, em tese, seria possível, ao Congresso Nacional, sustar ato normativo do CNJ que exorbite o seu poder regulamentar com fundamento no art. 49, XI da CRFB/1988, e o decreto legislativo é o instrumento adequado a essa função. O decreto legislativo, contudo, permanece sujeito a controle de constitucionalidade formal e material.

Palavras-chave: Congresso Nacional; Conselho Nacional de Justiça; separação de poderes; poder regulamentar; controle.

ABSTRACT

Since the creation of the National Council of Justice (CNJ), questions about the limits of its regulatory power have arisen. This paper questions whether it would be possible for the National Congress to suspend normative acts of the CNJ based on Articles 49, V and XI of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB/1988). It is noted that, in the 1987 National Constituent Assembly, the issue did not receive proper attention, given the predominance of debates on instruments to limit abuses by the Executive Power and on the governmental system to be adopted. Similarly, there was no provision for the creation of a national-level administrative body within the Judiciary. It is pointed out that the theory of implied powers, developed by the Supreme Court of the United States, has been recognized in the constitutional text, and the Legislative Power must have instruments to ensure its legislative competence vis-à-vis the other Powers. It is observed that regulatory power faces limitations that must be observed both legally and constitutionally. Furthermore, the Supreme Federal Court (STF) has understood that the National Congress can issue legislative decrees suspending normative acts of the Executive Branch, highlighting that these instruments are subject to judicial review. However, this understanding was not applied in the judgement of the Declaratory Action for Constitutionality 33 regarding a legislative decree that suspended a resolution of the Superior Electoral Court. It is considered that the grounds for the decision were weak, with rhetorical statements being used, without any substantive doctrinal basis. Finally, it is argued that the STF's decision followed a political bias, defending the prerogatives of the Judiciary without considering the Legislative role in the functioning of Brazilian democracy. Thus, it is understood that, in theory, it would be possible for the National Congress to suspend a normative act of the CNJ that exceeds its regulatory power based on Article 49, XI of the CRFB/1988, and the legislative decree is the appropriate instrument for this function. However, the legislative decree remains subject to formal and material constitutional review.

Keywords: National Congress; National Council of Justice; separation of powers; regulatory power; control.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO – QO	Questão de Ordem na Ação Cível Originária
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGR	Agravo Regimental
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONJUR	Consultoria Jurídica
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
GM/MS	Gabinete do Ministro/Ministério da Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MC	Medida Cautelar
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
Min.	Ministro(a) do Supremo Tribunal Federal
MINFRA	Ministério da Infra-Estrutura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DEFINIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO CONGRESSO NACIONAL NO ÂMBITO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987.....	12
2 TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS E JURISPRUDÊNCIA DO STF	18
3 SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO QUE EXORBITEM O PODER REGULAMENTAR PELO CONGRESSO NACIONAL.....	26
4 SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO CNJ QUE EXORBITEM O PODER REGULAMENTAR PELO CONGRESSO NACIONAL.....	39
CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS.....	54

INTRODUÇÃO

O princípio da separação de poderes é forma de estruturação do Estado que esteve presente, no sistema normativo do Brasil, desde a Constituição imperial outorgada em 1824 (Brasil, 1839). Na ocasião, foram estabelecidos os poderes legislativo, moderador, executivo e judicial (Brasil, 1839). Apesar disso, não se trata de uma inovação brasileira. A separação de poderes é princípio que advém pelo menos desde a Antiguidade, na obra de Aristóteles. O filósofo helênico já previra que a definição de três fatores concorreria para uma constituição bem ordenada: o órgão deliberativo, os detentores de poderes executivos e o exercício da justiça (Aristóteles, Pol. IV, 1297b-1298a).

Na era Moderna, com os debates promovidos pelo movimento iluminista, o princípio passa a compreender novas definições. John Locke (2006, p. 329) entende que uma comunidade política se define pelos poderes legislativo, executivo e federativo. A função judicial, nessa concepção, estaria compreendida pelo legislativo, que, ademais, exerceria papel preponderante sobre os demais poderes (Pelicioli, 2006, p. 26). Assim, o poder federativo estaria destinado à manutenção das relações internacionais, inspirando-se o filósofo inglês no direito holandês (Santos, 1992, p. 210-211). Jean-Jacques Rousseau (2018, p. 46) também estabelece modelo que conduz a uma estruturação de governos nacionais a partir de uma divisão funcional constitucionalmente prevista.

É na construção teórica de Montesquieu, acolhida pela Constituição dos Estados Unidos, que o princípio da divisão de poderes passa a exercer papel preponderante nos textos constitucionais do século XVIII em diante, compondo uma das caracterizações do Estado de Direito (Silva, 2014, p. 668). Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 249), nesse sentido, ponderam que o princípio da divisão dos poderes, elaborado por Montesquieu, coadunava-se mais com o objetivo de construção de um equilíbrio social, no contexto de um regime monárquico, a um equilíbrio constitucional. A fórmula do jurista francês passou a ser compreendida, nessa última hipótese, somente a partir do desenvolvimento das democracias modernas, quando se passou a ser incluída a valoração de que todo o poder emana do povo — e não mais das classes que compunham o Antigo Regime (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 249).

À luz do exposto, Montesquieu (2018, p. 314) advoga que a constituição fundamental de um governo deve compreender um corpo legislativo, dividido em duas câmaras que se refreiam mutuamente, além do poder executor e do poder de julgar — respectivamente, Legislativo, Executivo e Judiciário. Faz-se necessário, apesar disso, que os poderes encontrem limites, sob o risco de abusos: freios devem ser adotados para que as funções de cada um dos poderes não sejam desvirtuadas (Montesquieu, 2018, p. 303).

É nessa concepção — de especialização funcional e de independência orgânica — que se sedimenta o texto constitucional do Brasil de 1988 (Silva, 2014, p. 668). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) declara, em seu art. 2º, que Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes independentes e harmônicos da União (Brasil, 2023a). Observa-se, ainda, que a CRFB/1988 elencou o princípio da separação dos poderes no rol das cláusulas pétreas, buscando garantir a imutabilidade desse fundamento estabelecido pelo constituinte originário (Mendes; Branco, 2024, p. 88).

Entende-se, contudo, que as atribuições precípua de cada poder — legislar, administrar e julgar — não são absolutas. Raúl Zaffaroni (1995, p. 82–83) salienta que Montesquieu não tinha a intenção de argumentar que esses poderes estariam impossibilitados de assumir funções de natureza distinta daquelas que lhes eram próprias. É assim que os poderes, na CRFB/1988, podem exercer competências que não lhe são típicas, a exemplo do art. 51, IV; do art. 52, I, II e XIII; do art. 84, VI e XXVI; e do art. 96, I, b (Brasil, 2023a).

Nesse contexto, a função atípica de fonte de atos normativos ganhou força, no Poder Judiciário, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (Brasil, 2004). A Emenda incluiu, no âmbito dos órgãos do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que passou a exercer a função de controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, com competência, entre outras, de expedir atos regulamentares ou recomendar providências, conforme § 4º, caput e I, do novo art. 103-B da CRFB/1988 (Brasil, 2023a). Salienta-se que a criação do CNJ, pelo constituinte derivado, foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI 3.367/DF, sob o argumento de violação à independência do Judiciário — e, por conseguinte, à separação de poderes. No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou que a criação do órgão é constitucional por se tratar, no caso, de um aprimoramento institucional (Mendes; Branco, 2024, p. 92). Deve-se observar,

contudo, que, na decisão paradigmática, não foi considerada a possibilidade de invasão do Judiciário sobre a competência dos demais poderes.

Verifica-se, entretanto, que atos normativos editados pelo CNJ têm encontrado crescente número de questionamentos por parte de membros do Poder Legislativo federal. São frequentes os argumentos de subtração da atribuição legiferante de parlamentares ou de extrapolação das competências previstas na CRFB/1988 (Agência Câmara Notícias, 2023; Brasil, 2020b, 2020c, 2023e; Rádio Senado, 2023). Isso tem motivado a apresentação de Projetos de Decreto Legislativo com o objetivo de sustar atos normativos do Conselho. Destaca-se que o tema foi objeto de seminário, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em que o então presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, Henrique Nelson Calandra, concluiu que o Congresso Nacional deteria a prerrogativa de sustar a validade de atos do CNJ (Agência Câmara Notícias, 2011).

O fundamento dessas iniciativas encontraria respaldo em uma interpretação extensiva do art. 49, V, da CRFB/1988 (Brasil, 2023a) que traz a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar. Na mesma linha, compreende-se que haveria atendimento ao art. 49, XI, da CRFB/1988 (Brasil, 2023a) que atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva para zelar pela preservação de suas atribuições legislativas em vista das competências normativas dos demais Poderes.

É em vista desse cenário, de crescente número de projetos que almejam sustar atos normativos do CNJ, bem como dos debates que já foram empreendidos no Congresso Nacional, que se justifica o presente trabalho. Questiona-se, assim, se seria constitucional a promulgação de decreto legislativo que suste os efeitos de resolução do CNJ por se entender que as competências regulamentares do órgão foram exorbitadas. Em outras palavras, busca-se avaliar se se trata de um abuso dos limites de determinado poder, preocupação central da teoria de Montesquieu (2018, p. 303), ou se é o caso de mero exercício de competência atípica do Judiciário, em consonância com o apontado por Zaffaroni (1995, p. 82–83).

Nesse sentido, o trabalho apresentará o tratamento dado, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, ao dispositivo concernente às competências exclusivas do Congresso Nacional, com ênfase no art. 49, V e XI do texto constitucional. Será observado que emendas de parlamentares constituintes objetivavam incluir, explicitamente, os atos do Poder Judiciário como passíveis de sustação, tal qual

previsto para o Poder Executivo no referido inciso V (Brasil, 2021, p. 195, 264, 314 e 316). Nessa linha, especificamente ao inciso XI, serão realizadas considerações acerca da teoria dos poderes implícitos, como instrumento doutrinário garantidor de sua eficácia plena (Dezen Junior, 2017, p. 346). Dessa forma, será apresentado o caso *McCulloch v. Maryland*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1819 e que estabeleceu a mencionada doutrina, bem como a sua utilização na jurisprudência do STF (Casagrande; Barreira, 2019).

Além disso, será pesquisada a invocação do art. 49, V, para a sustação de atos do Poder Executivo, compreendendo avaliação do controle político de atos normativos de agências reguladoras pelo Congresso Nacional e o tratamento conferido ao assunto pelo STF. Será observado que, desde o surgimento das agências reguladoras, na década de 1990, há apenas um decreto legislativo promulgado, o Decreto Legislativo nº 273, de 2014, que objetivou suspender Resolução de agência reguladora, no caso a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) (Jordão *et al.*, 2023). Como será possível verificar, o tema foi questão de votos de Ministros do STF quando do julgamento da ADI 5779/DF. Embora não tenha sido o objeto da ação, manifestações de Ministros concluem pela constitucionalidade, em abstrato, de decretos legislativos que sustentem atos normativos de agência reguladora (Brasil, 2021a). Nesse contexto, também serão realizadas considerações acerca do decreto regulamentar e do decreto autônomo como ensejadores de controle pelo Poder Legislativo.

O trabalho também identificará jurisprudência do Superior Tribunal Federal acerca da constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424, de 2013, que sustou os efeitos de ato normativo oriundo do Judiciário, no caso resolução do Tribunal Superior Eleitoral —TSE (Brasil, 2013a). Assim, será observado, pelos votos de Ministros, que se tratou de uma decisão que seguiu argumentos consequencialistas, na mesma linha apontada por Lenio Luiz Streck (2022, p. 150) acerca de demais julgados da Corte que seguiram padrões estritamente políticos.

Dessa forma, o presente trabalho buscará corroborar a hipótese de que é possível ao Legislativo a edição de decreto legislativo que vise sustar atos normativos oriundos de órgão administrativo do Judiciário, no caso, o CNJ. Será considerada a premissa de que o Congresso Nacional deve deter instrumentos para dar efetividade ao art. 49, XI, da CRFB/1988 (Brasil, 2023a), cujo texto expressamente se impõe aos demais poderes constituídos.

Será considerada a possibilidade de que o constituinte originário não incluiu o Judiciário no texto do art. 49, V (Brasil, 2023a), pois não havia, no texto constitucional de 1988, a previsão de criação de órgão administrativo com competência normativa no âmbito desse poder. De toda sorte, será observado que decreto legislativo, assim como demais instrumentos normativos, estará sujeito a controle judicial, sobretudo no que diz respeito às formalidades de sua tramitação, bem como à sua conformidade material face aos princípios, direitos e garantias do ordenamento constitucional brasileiro. A hipótese, assim, estaria em linha com os preceitos de Montesquieu acerca da necessidade de impressão de freios e contrapesos na relação entre os poderes (Montesquieu, 2018, p. 303).

Por fim, menciona-se que o trabalho será desenvolvido por intermédio do método jurídico-compreensivo, em que se utiliza “de procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis” (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 84), em associação com o método jurídico-propositivo, que se destina “ao questionamento de uma norma, de um conceito ou de um instituto jurídico, com o objetivo de propor mudanças ou reformas legislativas concretas” (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 85). Ademais, para o atendimento desses objetivos, serão utilizados recursos bibliográficos e documentais, bem como a análise de decisões judiciais sobre o assunto.

1 DEFINIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO CONGRESSO NACIONAL NO ÂMBITO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987 teve seus trabalhos pautados por quatro fases principais (Brasil, 1993b, p. 19):

- 1) a produção dos dispositivos constitucionais por subtemas pelas Subcomissões Temáticas;
- 2) a elaboração de Capítulos temáticos pelas Comissões Temáticas;
- 3) a produção dos Títulos, estruturação dos dispositivos aprovados nas Comissões Temáticas e elaboração do Projeto de Constituição pela Comissão de Sistematização; e,
- 4) a votação de toda a matéria pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, em dois turnos, e votação da redação final do texto aprovado pela Comissão de Redação.

As competências exclusivas do Congresso Nacional foram elaboradas, inicialmente, no âmbito da Subcomissão do Poder Legislativo da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo (Brasil, 1993c, p. 21–23). Dessa forma, observa-se que o anteprojeto votado na Subcomissão se associava à ideia de inserção do parlamentarismo como forma de governo no Brasil — e, nessa linha, deu-se o teor dos dispositivos do anteprojeto. Como se observa do Relatório do anteprojeto aprovado na referida Subcomissão (Brasil, 1987b, p. 3–4):

A primeira grande e preliminar questão com que se defrontou esta subcomissão e todo o Congresso, além da própria sociedade, referiu-se ao sistema de governo. O consenso foi pela adoção de um sistema parlamentarista misto, adequado às condições brasileiras. O anteprojeto agora proposto e submetido à análise desta subcomissão foi elaborado a partir desta premissa.

Observa-se, assim, quanto ao controle exercido exclusivamente pelo Congresso Nacional sobre ações dos demais Poderes, o seguinte dispositivo constante no anteprojeto:

Art. 5º - É de competência exclusiva do Congresso Nacional:
[...]
IX - fiscalizar e controlar, conjuntamente ou através de qualquer das Casas, os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, promovendo, quando for o caso, a anulação dos atos ilegais ou contrários ao interesse público e a responsabilidade de quem lhes haja dado causa (Brasil, 1987b, p. 32).

Dos argumentos que balizaram a elaboração do anteprojeto, evidencia-se constante preocupação com a hipertrofia do Poder Executivo, justificada pelo anterior período autoritário (Brasil, 1987b, p. 2–3). Ademais, buscou-se a criação de remédios que evitassem o retorno de uma conjuntura de centralismo de qualquer um dos Poderes constituídos (Brasil, 1987b, p. 3).

Quando o texto aprovado pela Subcomissão do Poder Legislativo foi submetido ao pleno da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, mudanças nas competências exclusivas do Congresso Nacional foram empreendidas. Nesse sentido, no que se refere ao controle dos demais Poderes pelo Legislativo, foi retirado o mencionado art. 5º, IX, do anteprojeto da Subcomissão e incluído o seguinte dispositivo no Parecer do Relator: “[...] Art. 5º - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XII – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (Brasil,

1987a, p. 9). Não foram encontradas emendas ou menções em notas taquigráficas das reuniões da Comissão que justificassem a modificação (Brasil, 1987a).

Deve-se observar, contudo, que o texto do dispositivo se assemelha a normas estabelecidas na Constituição de Portugal (Ferraz, 2013, p. 1027), que passara por revisão constitucional no ano de 1982. O texto constitucional português de revisão, nesse sentido, previu a edição de decretos-leis em seu art. 115º, 1 (Portugal, 1982, p. 3183). O art. 172º, 1, contudo, assegurava que “[...] Os decretos-leis, salvo os aprovados no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo, podem ser submetidos a apreciação da Assembleia da República, para efeitos de alteração ou de recusa de ratificação [...]” (Portugal, 1982, p. 3191), e o art. 172º, 2, estabeleceu que “[...] a Assembleia poderá suspender, no todo ou em parte, a vigência do decreto-lei até à publicação da lei que o vier a alterar ou até à rejeição de todas aquelas propostas” (Portugal, 1982, p. 3191).

Assim, uma vez incorporadas as modificações pelo Plenário da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, o texto foi, em seguida, encaminhado à Comissão de Sistematização. Na seara que se abarca o presente trabalho, destaca-se a apresentação das seguintes emendas:

1) Emenda 19299 – Fase M, de autoria do Constituinte Vivaldo Barbosa, com o seguinte teor (Brasil, 2021b, p. 194–195):

Texto:
Dê-se ao art. 100, XII, a seguinte redação: "...sustar os atos normativos do Executivo, ou do Judiciário, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;"
Justificativa
A crescente competência normativa do Judiciário impõe que, no sistema de “freios e contrapesos”, seja estendido o veto legislativo aos atos desse Poder que tenham materialidade de ato administrativo.

O Parecer do Relator foi pela rejeição da emenda, na forma do Substitutivo (Brasil, 2021b, p. 195).

2) Emenda 29881 – Fase O, de autoria do Constituinte Lysâneas Maciel, com o seguinte teor (Brasil, 2021b, p. 264):

Texto:
Art. 77 -
XIII - "Sustar os atos normativos do Executivo ou de natureza administrativa do Poder Judiciário que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".
Justificativa

Deve competir ao Legislativo sustar não só atos normativos do Poder Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar, mas também aqueles praticados pelo Poder Judiciário que sejam de caráter administrativo.

O Parecer do Relator foi pela rejeição da emenda por não guardar consistência com o dispositivo emendado (Brasil, 2021b, p. 264).

De toda maneira, o Substitutivo do Relator acerca da organização dos poderes e sistema de governo (Título IV) foi aprovado pela Comissão de Sistematização por 76 votos favoráveis, 7 contrários e 1 abstenção, ressalvados os destaques (Brasil, 1988a, p. 2406). Não foram apresentados destaques para votação de emendas com o mesmo teor das mencionadas Emenda 16299 – Fase M (Brasil, 2021b, p. 194–195) e Emenda 29881 – Fase O (Brasil, 2021b, p. 264). Acerca da possibilidade de sustação de atos normativos de demais Poderes pelo Legislativo, manteve-se, portanto, o texto do dispositivo aprovado na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, em um contexto de adoção de regime parlamentarista misto no Brasil.

O texto aprovado pela Comissão de Sistematização foi levado ao Plenário da Assembleia Nacional Constituinte para votação em primeiro turno, ocasião em que foi apresentada a Emenda coletiva substitutiva nº 2.040 (Brasil, 1988c, p. 8466–8470), também conhecida como uma das Emendas “Centrão” (Brasil, 1988c, p. 8471, 2024a, p. 785–796). Na Justificação da Emenda coletiva substitutiva nº 2.040, afirmou-se que (Brasil, 2024a, p. 794–795):

Em linhas gerais, o Título IV do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização [Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo] não é alterado profundamente pela presente emenda.

Quanto à competência exclusiva do Congresso Nacional, deu-se uma redação mais compatível com a realidade mundial à questão do trânsito de forças estrangeiras em território nacional, bem como à autorização para afastamento do País do Presidente da República e do Primeiro-Ministro, ademais extinguiu-se a obrigatoriedade de aquelas autoridades apresentarem relatório circunstanciado dos resultados de viagem, procedida ao exterior, ao Congresso Nacional.

Afora o trecho citado, não foram realizadas menções às demais competências exclusivas do Congresso Nacional. Apesar disso, a Emenda suprimiu a possibilidade de o Congresso Nacional sustar atos do Poder Executivo que exorbitassem o poder regulamentar, previsto no texto aprovado pela Comissão de Sistematização. Em contrapartida, inseriu, no rol de atribuições exclusivas do Poder Legislativo, “[...] zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos

outros poderes” (Brasil, 1988c, p. 8466). Submetido à votação, o texto base da Emenda foi aprovado por 356 votos favoráveis, 81 contrários e 6 abstenções (Brasil, 1988c, p. 8472).

De todo modo, na votação da matéria, foi apresentado o Requerimento de Destaque nº D1814 (Brasil, 1988f, p. 8503) com o objetivo de restabelecer o controle de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, tal qual previsto no texto elaborado pela Comissão de Sistematização. Em defesa do Destaque, o coautor do Requerimento, Constituinte Plínio Arruda Sampaio, argumentou que:

Está na ideia de restabelecer, nesta Casa, prerrogativas que sempre foram suas, que fortalecem o Poder Legislativo, ao restabelecer o controle democrático sobre o Poder Executivo.

[...]

O que queremos nós? Queremos que esta Casa possa, soberana e livremente, sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do seu poder regulamentar. (Palmas.) Fazemos uma lei, o Executivo a regulamenta, sustamos o ato que exorbite desse poder. Damos ao Executivo uma delegação legislativa e retemos o poder de sustar qualquer ato que vá além daquilo que se delegou (Brasil, 1988f, p. 8504).

O Destaque foi aprovado pelo Plenário, com voto favorável de 356 constituintes, além de 7 votos contrários e 12 abstenções (Brasil, 1988f, p. 8504), sem prejuízo, portanto, do trecho apresentado pela Emenda coletiva substitutiva nº 2.040 (Brasil, 1988c, p. 8466–8470). Evidenciou-se, assim, a forma por meio da qual o Congresso Nacional poderia exercer o controle de atos do Poder Executivo.

Após a votação das competências do Poder Legislativo, observa-se que foi submetido à votação o capítulo concernente ao Poder Executivo. Nesse sentido, foi votada a Emenda Coletiva nº 1.830, que objetivava retomar, no texto constitucional, o sistema de governo presidencialista (Brasil, 1988d, p. 8733–8749) A Emenda foi aprovada por 344 votos favoráveis, 212 contrários e 3 abstenções (Brasil, 1988d, p. 8747). Verifica-se, entretanto, que não houve nova deliberação, em primeiro turno, acerca da matéria relativa às competências do Legislativo já aprovada — admitidas em um contexto de sistema de governo parlamentarista misto.

Em continuidade à tramitação do texto constitucional, os dispositivos concernentes às atribuições exclusivas do Congresso Nacional foram submetidos à votação em segundo turno, sendo aprovados com alterações pontuais de redação e de numeração dos dispositivos (Brasil, 1988e). Em segundo turno, o texto base foi aprovado com 403 votos favoráveis, 13 contrários e 55 abstenções (Brasil, 1988g, p.

12156), não tendo sido destacada para votação matéria atinente às atribuições exclusivas do Congresso Nacional.

Por fim, a redação final também trouxe pequenas modificações textuais na enumeração das competências exclusivas do Congresso Nacional, sem perda do sentido impresso nas votações anteriores, bem como na numeração das cláusulas constitucionais (Brasil, 1988h, p. 14331–14332). A redação final foi aprovada pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte com 474 votos favoráveis, 15 contrários e 6 abstenções (Brasil, 1988h, p. 14321).

Observa-se, contudo, que foram apresentadas as seguintes Emendas no âmbito da Comissão de Redação:

1) Emenda 141 (Fase W), de autoria do Constituinte Lysâneas Maciel, com o seguinte teor (Brasil, 2021b, p. 314):

Texto:
Art. 49 - X "Substituir a expressão "poder Executivo" pela locução "Poder Público Federal"
Justificativa
A fórmula sugerida, a título de aperfeiçoamento redacional, é mais condizente com o princípio do soerguimento do Poder Legislativo, que se acha presente em todo o texto constitucional. Ademais, tem mais abrangência, eis que submete ao poder fiscalizador e controlador do Congresso Nacional todo e qualquer ato, não apenas do Executivo, mas do Poder Público Federal, aí incluídas quaisquer formas se mecanismos de sua expressão.

2) Emenda 322 (Fase W), de autoria do Constituinte Brandão Monteiro, com o seguinte teor (Brasil, 2021b, p. 316):

Texto:
V - sustar os atos normativos do Poder Executivo, ou do Poder Judiciário, exorbitantes do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativas".
Justificativa
Cuida-se de compatibilizar o dispositivo com a outorga constitucional da mesma competência regulamentar ao Poder Judiciário.
O Projeto Constitucional, no ensejo dos textos supralegais últimos, do Brasil, concedem poder normativo aos Tribunais, promovendo norma excepcionadora da separação clássica dos Poderes e da decorrente indelegabilidade de funções do mesmo modo que conferiu ao Poder Executivo, também em regra tradicional no constitucionalismo pátrio, atribuição inovadora na ordem jurídica, de mesmo teor.
Assim, quando se trata de tutelar à exorbitância desses potentados extrafuncionais conferidos ao Executivo, não se pode olvidar o Judiciário, sob pena de tornarem-se insidicáveis ao controle legislativo os atos regulamentares por ele praticados, o que desvirtua a amesquinha o sistema introduzido.

As Emendas foram submetidas à deliberação no âmbito da Comissão de Redação, porém foram rejeitadas em votação simbólica (Brasil, 1988b, p. 226). Destaca-se, no processo de votação, a justificativa do Relator do Projeto de Constituição, Constituinte Bernardo Cabral, sobre o mérito da Emenda 322: “[...] Seria ótimo que tivéssemos aprovado isso no texto, mas, infelizmente, é matéria nova” (Brasil, 1988b, p. 226). Da mesma forma, na deliberação da Emenda 141, o Relator recordou não ser possível alterações de mérito no texto em análise pela Comissão de Redação (Brasil, 1988b, p. 226).

Nesse sentido, verifica-se que os constituintes mantiveram inalterada, no texto constitucional aprovado, a competência de o Congresso Nacional zelar pelas suas atribuições legislativas, em face das competências normativas dos demais Poderes (Brasil, 2023a) — ainda que os meios para a execução dessa atribuição não estivessem textualmente expressos.

Em linha com o apontado desde a Subcomissão de Poder Legislativo (Brasil, 1987b, p. 2–3) e na deliberação do Destaque nº D1814 (Brasil, 1988f, p. 8503), centrou-se o texto constitucional em garantir que o Congresso Nacional dispusesse de mais instrumentos de controle sobre os atos do Poder Executivo — remédios para se evitar o retorno à hipertrofia desse Poder durante o período autoritário. Recordase, ainda, que o CNJ foi criado pelo constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (Brasil, 2004), de forma que a existência de um órgão administrativo do Poder Judiciário com competências normativas — e a disciplina expressa de controle de seus atos — não fazia parte do horizonte de deliberações dos constituintes de 1987.

Nesse contexto, é relevante apresentar a teoria dos poderes implícitos como possível fundamento para plena aplicação das competências constitucionalmente previstas pelo Congresso Nacional, tema do capítulo 2 do presente trabalho.

2 TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS E JURISPRUDÊNCIA DO STF

A teoria dos poderes implícitos tem sua origem no julgamento do caso *McCulloch v. Maryland* pela Suprema Corte dos Estados Unidos (United States, 1819). O julgamento tornou-se paradigmático, uma vez que tratou de problemas como “[...] a relação entre União e Estados, a soberania dos Estados, o poder nocivo da tributação

e o regime federativo norte-americano propriamente dito”(Casagrande; Barreira, 2019, p. 247).

Um dos principais temas do julgamento se centrou no Art. I, Seção 8, Cláusula 18 da Constituição dos Estados Unidos. A Seção 8 enumera as competências do Congresso, sendo a Cláusula 18 a última da listagem (United States, 1787). O dispositivo afirma ser atribuição do Poder Legislativo federal “[...] fazer todas as leis que sejam necessárias e apropriadas para garantir a execução dos poderes enunciados e todos os outros poderes investidos por esta Constituição ao Governo dos Estados Unidos, ou qualquer Departamento ou funcionário” (United States, 1787, tradução nossa)¹.

A referida Cláusula ficou conhecida como “cláusula necessária e apropriada” (United States, 2022, tradução nossa)², e seu uso e interpretação foram objeto de disputa entre os denominados “pais fundadores” dos Estados Unidos (Schwartz, 1993, p. 45-46).

A principal oposição deu-se entre Thomas Jefferson e Alexander Hamilton: se, por um lado, Jefferson entendia que a cláusula deveria ser interpretada de modo restrito, enfatizando-se a palavra “necessárias” — uma visão que privilegiava uma maior autonomia dos Estados da Federação —; Hamilton, por outro lado, argumentou que entender a palavra “necessárias” em sentido rigoroso serviria apenas para retirar os efeitos reais e práticos da cláusula — uma concepção alinhada a um maior poder da União (Schwartz, 1993, p. 46).

Salienta-se que o processo constituinte dos Estados Unidos foi permeado por significativa apreensão sobre a possibilidade de um governo federal que retirasse a autonomia dos entes federados (Casagrande; Barreira, 2019, p. 249). Houve, por parte de James Madison, na série de artigos que ficou conhecida como “O Federalista”, cuidado em tranquilizar essa visão (Casagrande; Barreira, 2019, p. 249). É o que se depreende do seguinte trecho de sua autoria:

Os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos. Os primeiros serão exercidos sobretudo sobre questões externas, como guerra, paz, negócios e comércio exteriores; e será com este último que o poder de tributar estará ligado em

¹ No original: To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.

² No original: The Necessary and Proper Clause.

sua maior parte. Os poderes reservados aos vários Estados abrangerão todas as finalidades que, no curso ordinários das coisas, dizem respeito às vidas, às liberdades e às propriedades das pessoas, bem como à ordem interna e ao progresso e prosperidade do Estado (Madison, 1993, p. 324).

A indefinição acerca dos limites da “cláusula necessária e apropriada” foi, primeiramente, objeto de disputa judicial no caso *United States v. Fischer*, de 1805 (Casagrande; Barreira, 2019, p. 249). No caso, o *Chief Justice* Marshall defendeu uma concepção de que seria impossível adotar uma governança adequada ao se aplicar a cláusula de modo restritivo (Casagrande; Barreira, 2019, p. 249).

De toda sorte, foi somente com *McCulloch v. Maryland* que a decisão de fato assumiu importância (Casagrande; Barreira, 2019, p. 249). Nesse sentido, Schwartz afirma que:

O caso chave a esse respeito [para garantir que a nação possuísse os poderes necessários para lhe permitir governar eficazmente; e para garantir a supremacia federal em vista dos poderes estaduais] foi *McCulloch v. Maryland*, decidido em 1819. O caso estabeleceu a doutrina dos poderes implícitos em nosso direito constitucional, solucionando, no processo, a controvérsia entre aqueles que defendiam uma visão estrita daqueles que defendiam uma concepção ampla da cláusula necessária e apropriada da Constituição (1993, p. 45, tradução nossa)³.

No caso, para enfrentar problemas de crédito nos Estados Unidos (Casagrande; Barreira, 2019, p. 249), o Congresso norte-americano criou o Segundo Banco dos Estados Unidos em 1816 (United States, 1819). O Banco abriu filial no Estado de Maryland, no ano seguinte, tendo sua legitimidade fundamentada pela aplicação da Constituição dos Estados Unidos sobre o referido Estado — ainda que a Constituição não expressasse literalmente a faculdade de o Congresso empreender a abertura de instituições financeiras (United States, 1819). Hamilton, nesse sentido, já argumentara que “[...] a cláusula *necessary and proper* autorizava o Congresso a criar um banco, que seria um meio para a execução dos poderes enumerados pela Constituição, como emprestar dinheiro e emitir moedas” (Casagrande; Barreira, 2019, p. 251).

³ No original: The key case in this respect [to ensure that the nation possessed the powers needed to enable it to govern effectively; and to ensure federal supremacy vis-à-vis state powers] was *McCulloch v. Maryland*, decided in 1819. It established the doctrine of implied powers in our constitutional law, resolving in the process the controversy between those who favored a strict and those who favored a broad construction of the Necessary-and-Proper Clause of the Constitution.

Apesar disso, Maryland impôs taxas sobre todos os bancos em operação no Estado que não houvessem sido criados pelo legislativo local (United States, 1819), além da imposição de multa a cada nota emitida sem o recolhimento do tributo (Casagrande; Barreira, 2019, p. 253). Observa-se que o Segundo Banco dos Estados Unidos, além do mais, sofria de grande impopularidade, já que muitos atribuíam a depressão econômica no país à incapacidade da instituição em fazer frente à crise (Casagrande; Barreira, 2019, p. 250). Soma-se a isso o fato de que muitos de seus títulos eram controlados por ingleses e demais estrangeiros, alimentando discursos de ódio (Casagrande; Barreira, 2019, p. 250).

Também é importante ressaltar que o caso se desenrolou em uma conjuntura em que uma sólida identidade nacional dos Estados Unidos ainda não havia sido formada (Casagrande; Barreira, 2019, p. 250). Havia, em contrapartida, por parte dos cidadãos, forte sentimento de pertencimento aos estados da federação, opondo-se à edificação de uma construção nacional (Casagrande; Barreira, 2019, p. 249; Schwartz, 1993, p. 45).

Nesse contexto, o Segundo Banco dos Estados Unidos recusou-se a cumprir a lei estadual, o que motivou a abertura de processo contra seu dirigente, James William McCulloch (United States, 1819). O argumento do Estado de Maryland foi que a Constituição dos Estados Unidos não empreendeu textualmente o compromisso de o Governo Federal patrocinar a criação de um banco federal, o que iria de encontro à autonomia dos Estados da federação (United States, 1819).

Schwartz (1993, p. 45), nesse sentido, afirma que o *Chief Justice* Marshall reconhecia a necessidade de fortalecimento da União para a sobrevivência dos Estados Unidos, e essa conjuntura influenciou a decisão proferida em *McCulloch v. Maryland*.

No caso, a Suprema Corte decidiu, de modo unânime (United States, 1819), que:

O poder de estabelecer uma corporação não é um poder soberano distinto ou um fim do Governo, mas somente o meio para dar efeito a outros poderes que são soberanos. Sempre que se torne um meio para o exercício dos poderes dados pela Constituição ao Governo da União, isso deve ser exercido por esse Governo.

[...]

O Banco dos Estados Unidos tem, constitucionalmente, o direito de estabelecer suas filiais e seus escritórios de desconto e depósito em qualquer estado.

[...]

Uma Constituição que contivesse detalhes precisos de todas as subdivisões que seus grandes poderes admitirão e de todos os meios pelos quais elas podem ser executadas, participaria da prolixidade de um código legal e dificilmente poderia ser adotada pela mente humana. Isso provavelmente nunca seria entendido pelo público. Sua natureza, portanto, exige que apenas seus grandes contornos sejam marcados, que seus objetos importantes sejam designados e que os ingredientes menores que compõem esses objetos sejam deduzidos da natureza dos próprios objetos (United States, 1819, tradução nossa)⁴.

Em linhas gerais, portanto, firmou-se a doutrina de que os estados não podem interferir nas ações do Governo Federal quando ele faz uso de seus poderes implícitos, com fundamento na “cláusula necessária e apropriada” para, assim, expressar seus poderes constitucionais (United States, 1819). A teoria dos poderes implícitos ainda foi evocada e fortalecida nas decisões em *Knox v. Lee*, *Parker v. Davis* e *Gonzalez v. Raich*, todos julgados pela Suprema Corte norte-americana (Casagrande; Barreira, 2019, p. 259).

Observa-se, nesse sentido, que o caso *McCulloch v. Maryland* tem fundamentado muitas das decisões emanadas pelo STF (Casagrande; Barreira, 2019, p. 247). Verifica-se que o caso norte-americano foi mencionado em pelo menos 49 Acórdãos, até o dia 25 de abril de 2024, após pesquisa no portal de jurisprudência do órgão pelo termo “*McCulloch v. Maryland*” (Brasil, 2024b). Sobre o assunto, Casagrande e Barreira (2019, p. 260) afirmam que:

São três principais ideias expostas por John Marshall utilizadas pelo STF: a imunidade tributária, o poder de tributar como poder de destruir e a teoria dos poderes implícitos.

[...]

Todavia, tanto nas decisões referentes à imunidade tributárias e das limitações ao poder de tributar, o *McCulloch v. Maryland* aparece apenas como argumento de reforço ou para abrilhantar ainda mais a decisão. Não poderiam ser argumentos centrais de decisões deste tipo, visto que na própria Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) está positivada a

⁴ No original: The power of establishing a corporation is not a distinct sovereign power or end of Government, but only the means of carrying into effect other powers which are sovereign. Whenever it becomes an appropriate means of exercising any of the powers given by the Constitution to the Government of the Union, it may be exercised by that Government.

[...]

The Bank of the United States has, constitutionally, a right to establish its branches or offices of discount and deposit within any state.

[...]

A Constitution, to contain an accurate detail of all the subdivisions of which its great powers will admit, and of all the means by which they may be carried into execution, would partake of the prolixity of a legal code, and could scarcely be embraced by the human mind. It would probably never be understood by the public. Its nature, therefore, requires that only its great outlines should be marked, its important objects designated, and the minor ingredients which compose those objects be deduced from the nature of the objects themselves.

imunidade tributária e a vedação do efeito confiscatório do tributo (art. 150, IV).

As decisões em que o caso *McCulloch* têm lugar especial na Justiça brasileira não dizem respeito ao Direito Tributário, nem ao federalismo. A teoria dos poderes implícitos aparece como argumento importante na defesa do poder investigatório do MP [Ministério Público].

Em vista disso, é relevante mencionar o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 593.727 MG, cujo redator do Acórdão foi o Ministro (Min.) Gilmar Mendes (Brasil, 2015, p. 1). O julgamento abordou os poderes de investigação do Ministério Público em vista das competências do órgão elencadas no texto constitucional, bem como àquelas dirigidas às polícias judiciárias (Brasil, 2015, p. 1–2).

Assim, a CRFB/1988 dispõe, em seu art. 129, I, que o Ministério Público detém competência para “[...] promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei” (Brasil, 2023a). O texto constitucional, contudo, não garante ao órgão, expressamente, o poder de investigar os fatos que serão objeto de denúncia (Casagrande; Barreira, 2019, p. 261). Apesar disso, na esfera cível, há previsão expressa para que o Ministério Público promova o “[...] inquérito civil e a ação civil pública [...]”, conforme art. 129, III, da CRFB/1988 (Brasil, 2023a).

Já no que diz respeito à polícia federal e à polícia civil, a CRFB/1988 disciplina expressamente a competência dos referidos órgãos para apurar infrações penais, conforme se depreende do art. 144, § 1º, I, e § 4º (Brasil, 2023a). Observa-se, entretanto, que o texto constitucional “não atribui *privativamente* à polícia a competência de apurar infrações penais, o que faz ao conferir ao MP [Ministério Público] a competência de promover a ação penal pública” (Casagrande; Barreira, 2019, p. 261, grifos nossos).

A questão de fundo do RE 593.727 MG, portanto, centrou-se sobre a possibilidade de o Ministério Público invocar poderes investigatórios em inquérito penal, a despeito da inexistência expressa dessa competência no texto constitucional (Brasil, 2015). O julgamento fixou, nesse sentido, a seguinte tese de repercussão geral, por maioria:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitadas os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da

possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição (Brasil, 2015, p. 2).

No colhimento dos votos, destacam-se as seguintes considerações realizadas pelo Ministro Celso de Melo:

Esta Suprema Corte, ao exercer o seu poder de indagação constitucional – consoante adverte CASTRO NUNES (“Teoria e Prática do Poder Judiciário”, p. 641/650, 1943, Forense) – deve ter presente, sempre, essa técnica lógico-racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, através dela, conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional, como a de que ora se cuida, consideradas as atribuições do Ministério Público, tais como expressamente relacionadas no art. 129 da Constituição da República (Brasil, 2015, p. 124).

O então Decano da Corte recordou a lição de Rui Barbosa que afirmou que:

Não são as Constituições enumerações das faculdades atribuídas aos poderes dos Estados. Traçam elas uma figura geral do regime, dos seus caracteres capitais, enumeram as atribuições principais de cada ramo da soberania nacional e deixam à interpretação e ao critério de cada um dos poderes constituídos, no uso dessas funções, a escolha dos meios e instrumentos com que os tem de exercer a cada atribuição conferida.

A cada um dos órgãos da soberania nacional do nosso regime, corresponde, implicitamente, mas inegavelmente, o direito ao uso dos meios necessários, dos instrumentos convenientes ao bom desempenho da missão que lhe é conferida.

[...]

Nos Estados Unidos, é, desde MARSHALL, que essa verdade se afirma, não só para o nosso regime, mas para todos os regimes. Essa verdade fundada pelo bom senso é a de que – em se querendo os fins, se não de querer, necessariamente, os meios; a de que se conferimos a uma autoridade uma função, implicitamente lhe conferimos os meios eficazes para exercer essas funções.

[...]

Quer dizer (princípio indiscutível) que, uma vez conferida uma atribuição, nela se consideram envolvidos todos os meios necessários para a sua execução regular. Este, o princípio; esta, a regra (Barbosa, 1933, p. 203-225 *apud* Brasil, 2015, p. 125–126).

Na mesma linha, sintetizou o Ministro Luiz Fux em seu voto-vista:

A teoria dos poderes implícitos (*quem pode o mais pode o menos*) acarreta a inequívoca conclusão de que o Ministério Público tem poderes para realizar diligências investigatórias e instrutórias na medida em que configuram atividades decorrentes da titularidade da ação penal (Brasil, 2015, p. 168).

Por fim, observa-se a manifestação da Ministra Rosa Weber, recordando o posicionamento de Marshall:

Segundo Marshall, a Constituição não pretende ser exaustiva e desnecessário que os poderes por ela atribuídos conttenham a explicitação dos meios necessários a sua execução.

[...]

Por outro lado, incoerente seria interpretar o texto constitucional como a vedar o emprego dos meios necessários à execução dos poderes atribuídos pela própria Constituição (Brasil, 2015, p. 238).

Nesse sentido e em vista, sobretudo, da decisão do RE 593.727 MG, observa-se que o STF entende ser aplicável a teoria dos poderes implícitos no ordenamento constitucional brasileiro. A decisão do referido Recurso Extraordinário, vale destacar, encontrava-se em linha com decisões pretéritas do STF que reconheciam a doutrina de origem norte-americana, a exemplo dos *Habeas Corpus* 84.548, 85.419, 87.610, 89.837, 90.099, 93.930, 94.173 e 118.280 (Casagrande; Barreira, 2019, p. 261).

Por conseguinte, argumenta-se ser possível ao Congresso Nacional sustar atos normativos emanados pelo Poder Judiciário, desde que haja emprego desmedido das competências normativas desse Poder, da mesma forma que o expressamente previsto em relação ao Poder Executivo no art. 49, V da CRFB/1988 (Brasil, 2023a). O fundamento central dessa concepção, portanto, centra-se no art. 49, XI, da CRFB/1988 — a disciplina de que compete ao Congresso Nacional zelar pela sua competência legislativa, em vista da competência normativa dos demais poderes (Brasil, 2023a). Para que o poder enumerado pelo art. 49, XI (Brasil, 2023a) detenha eficácia, o Congresso Nacional deve possuir os instrumentos necessários para a sua execução — ainda que os meios não estejam expressamente listados no texto constitucional. Trata-se de concepção alinhada à adoção da teoria dos poderes implícitos no ordenamento jurídico nacional (Dezen Junior, 2017, p. 346), bem como à demonstrada jurisprudência firmada pelo STF.

À luz do exposto e em continuidade ao presente trabalho, será apresentado o modo por meio do qual a sustação dos atos normativos que encontram fundamentação expressa no texto constitucional tem sido operada — aqueles que se motivam no art. 49, V, primeira parte (Brasil, 2023a) —, o que será objeto do capítulo 3 do presente trabalho.

3 SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO QUE EXORBITEM O PODER REGULAMENTAR PELO CONGRESSO NACIONAL

De início, é relevante observar que dispositivo constitucional que permitisse controle de atos normativos do Executivo pelo Legislativo encontra seu embrião na Constituição do Brasil de 1934 (Ferraz, 1994, p. 62). Assim, a referida Constituição, em seu art. 91, II e III, deferia ao Senado Federal a competência privativa para:

- [...]
- II - examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais;
 - III - propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticados contra a lei ou eivados de abuso de poder (Brasil, 1934).

Verifica-se, contudo, que o Senado Federal, no texto constitucional de 1934, não recebia atribuições legislativas semelhantes aos modelos tradicionais, mas apresentava competências de coordenação dos poderes federais (Ferraz, 1994, p. 62). De toda sorte, Pontes de Miranda (1936, p. 770–771) afirma que o poder senatorial era “[...] total e definitivo. [...] É um intérprete da Constituição e das leis, a respeito dos regulamentos do Poder Executivo. [...] se os Senadores se dispuserem a executar o artigo 91, II, prestarão à legislação nacional enorme serviço”. Após o breve período em vigor da Constituição de 1934, dispositivo de igual natureza somente foi resgatado pela CRFB/1988 (Ferraz, 1994, p. 65–67), conforme se apresentou no capítulo 1 deste trabalho.

Nesse sentido, é relevante definir o poder normativo e o poder regulamentar — espécie de poder normativo (Nohara, 2018, p. 140) — tal qual objeto de controle congressional. Todas as constituições brasileiras conferiram o poder regulamentar ao Poder Executivo, que exerceria essa competência expedindo regulamentos (Ferraz, 1994, p. 80), uma atividade normativa secundária (Clève, 2020, p. 289). Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2015, p. 143) conceituam o poder regulamentar como:

[...] a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matérias de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado.

[...]

O essencial é que o Executivo, ao expedir regulamento — autônomo ou de execução da lei —, não invada as chamadas “reservas da lei”, ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e direitos individuais assegurados pela Constituição (art. 5º).

Acerca do poder normativo, Odete Medauar (2023, p. 121) afirma que:

Além do poder regulamentar, a Administração detém a faculdade de emitir normas para disciplinar matérias não privativas de lei [...].

Na Administração direta, o Chefe do Executivo, Ministros e Secretários expedem atos que podem conter normas gerais destinadas a reger matérias de sua competência, com observância da Constituição e da lei [...].

Em órgãos colegiados, tanto na Administração direta como da indireta, as decisões de caráter geral, no âmbito das respectivas competências, expendem-se, em geral, por resoluções [...].

Segundo doutrina clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 356) e Marya Sylvia Di Pietro (2024, p. 102), de modo geral, o regulamento: não deve trazer inovações no ordenamento jurídico, indo além do preceituado em lei (*ultra legem*) e não deve ir de encontro ao sentido de lei (*contra legem*). Além disso, não deve extinguir direitos e obrigações contidas em lei, sob pretexto de regulamentá-la (*citra legem*) (Nohara, 2018, p. 137). Observa-se, além disso, que:

[...] a nossa ordem constitucional não se compadece com as autorizações legislativas puras ou incondicionadas, de nítido e inconfundível conteúdo renunciativo. Tais medidas representam inequívoca deserção do compromisso de deliberar politicamente, configurando manifesta fraude ao princípio da reserva legal e à vedação à delegação de poderes.

O regulamento “delegado” é, em regra, inconstitucional, tendo em vista os parâmetros do sistema jurídico-constitucional brasileiro (Mendes; Branco, 2024, p. 1106).

Deve-se mencionar, entretanto, que a prática da Administração Pública brasileira tem testemunhado a execução do poder regulamentar para além dos limites da legalidade, inovando no ordenamento jurídico. Essa concepção, ademais, alinha-se a uma visão de que a Administração Pública se emancipou da lei, encontrando seu fundamento na Constituição. Sobre o assunto, ensina Binbenboym que (2014, p. 37):

[...] o surgimento de uma verdadeira *Constituição administrativa*, que, por um processo de *autodeterminação constitucional*, se emancipou da lei na sua relação com a Administração Pública, passando a consagrar princípios e regras que, sem dependência *interpositio legislatoris*, vinculam direta e imediatamente as autoridades administrativas. A Constituição, assim, deixa de ser mero programa político genérico à espera de concretização pelo legislador e passa a ser vista como norma diretamente habilitadora da

competência administrativa e como critério imediato de fundamentação e legitimação da decisão administrativa.

Esse entendimento também encontra justificativa no contexto de um Estado de bem-estar social (Mendes; Branco, 2024, p. 1107). Nesse sentido, afirmam Mendes e Branco (2024, p. 1107) que:

[...] há certa aceitação dessa atividade, tanto por parte do Poder Legislativo quanto do Poder Judiciário. Nota-se, assim, que não se está a falar de permissão constitucional para a expedição de regulamento delegado, tampouco de delegação expressa do Poder Legislativo, mas de uma ocorrência que se verifica no plano dos fatos.

Além disso, doutrina mais recente advoga que a ideia de legalidade de ato normativo deve ser endereçada a um “princípio da juridicidade”, ou seja, adequação dos atos administrativos a todo o ordenamento jurídico, incluindo-se as leis em sentido formal, mas também o texto constitucional, acordos internacionais e demais atos administrativos (Mendes; Branco, 2024, p. 987).

De todo modo, verifica-se que, como regra, a edição de decretos autônomos pelo Chefe do Executivo não é permitida no ordenamento brasileiro, salvo a possibilidade de dispor sobre organização e funcionamento da administração, quando não se apresenta aumento de despesa ou criação ou extinção de órgão público (Nohara, 2018, p. 138). Trata-se de disciplina incluída no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que alterou a redação do art. 84, VI, da CRFB/1988, incluindo as alíneas “a” e “b” (Brasil, 2023a).

José Carlos Francisco (2013, p. 1223), ademais, inclui, entre as normas constitucionais fundamentadoras de regulamentos autônomos, o art. 84, XII, para conceder indultos e comutar penas; o art. 237, para dispor sobre a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior; o art. 207, que define a autonomia universitária de instituições de públicas; e o art. 130-A, §2º, que determina o controle do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sobre a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. O regulamento autônomo, nesse sentido, vincula-se diretamente ao texto constitucional, de modo que “[...] lei em sentido formal não o limita e também não pode cuidar do tema que lhe foi conferido pela própria Constituição. Por isso, o regulamento autônomo é norma primária [...]” (Francisco, 2013, p. 1223).

Acerca das agências reguladoras, Mendes e Branco (2024, p. 988) observam que:

Ao que nos parece, o Tribunal [o STF] tem entendido que a atuação dessas entidades ora se aproxima do exercício do poder normativo do Poder Executivo, ora adquire contornos próximos ao exercício da função delegada de legislar. A natureza técnica da atuação das Agências e o elevado grau de especialização dos conteúdos normativos veiculados têm inclinado o STF à deferência das decisões dos reguladores, embora não se afaste em absoluto o controle de legalidade de tais atos com base no princípio da legalidade.

Trata-se de concepção alinhada ao paradigma de um Estado Regulador, por meio do qual a intervenção pública recebe novo significado, com a presença de autoridades reguladoras que exercem papel normativo substancial sobre o ambiente regulado (Mendes; Branco, 2024, p. 987).

De toda sorte, o texto constitucional traz, em seu art. 49, V, a competência de o Congresso Nacional exercer controle sobre os atos do Poder Executivo que exorbitem a competência regulamentar. Nessa linha, Anna Cândida da Cunha Ferraz (1994, p. 76–77) argumenta que:

O regulamento, que desborda os estritos limites do poder regulamentar, é um regulamento viciado, é um ato administrativo abusivo e como tal condenado em todos os ordenamentos jurídicos, de um modo geral. Registra a doutrina, por isso mesmo, a chamada figura do “excesso do poder regulamentar”.

Cumpra observar que o controle em análise se insere em forma de controle de constitucionalidade repressivo, de natureza política, que se manifesta *a posteriori* da entrada em vigor do ato normativo (Ferraz, 2013, p. 1029). Ferraz afirma, além disso, que:

Consiste num controle de constitucionalidade porquanto a sustação prevista no texto constitucional deverá recair sobre atos normativos executivos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa, o que significa dizer, atos que ultrapassam os limites da competência do Executivo, importando em abuso de poder e usurpação de competência do Legislativo. Não se cogita, pois, na hipótese, de sustação ditada apenas por mera ilegalidade ou por discricionariedade ou pelo mérito do ato questionado. O abuso do poder regulamentar ou da delegação legislativa que fundamentam a sustação importa em transgressão das regras de competência constitucionais do Legislativo por “incidir no domínio da atuação material da lei, em sentido formal” (ACO – QO 1048/RS). Trata-se de controle político repressivo porque a sustação determinada pelo Poder Legislativo suspende a vigência e a eficácia de atos regulamentares ou de lei delegada, atos juridicamente aperfeiçoados (2013, p. 1029).

Apesar disso, salienta-se que o Congresso Nacional não deteria a competência de sustar atos do Executivo de efeitos concretos, a exemplo de decretos de nomeação e de desapropriação, por se tratar de atos materialmente administrativos (Ferraz, 2013, p. 1029). Nessa conjuntura, argumenta-se que a sustação de atos sem natureza normativa representaria quebra do princípio da separação dos poderes e incorreria em inconstitucionalidade (Souza; Meneguim, 2020). Na mesma linha, Clève ressalta que “[...] Os atributos de generalidade e abstração apartam o ato administrativo executivo do ato administrativo normativo” (2020, p. 294) e recorda que “[...] Não há como confundir um e outro. Se teoricamente a confusão entre os atos é imperdoável, na prática, nem sempre é fácil iluminar a distinção” (2020, p. 294–295).

Anna Cândida da Cunha Ferraz (2013, p. 1030) menciona que não é pacífica, na doutrina, a extensão da competência congressional — se se limita aos atos do Chefe do Executivo ou se se estende aos atos de outras autoridades. A jurisprudência do STF, entretanto, tem entendido ser possível a aplicação da sanção do art. 49, V, da CRFB/1988 (Brasil, 2023a), a atos normativos emanados por demais autoridades da Administração Pública que não o Chefe do Executivo, conforme Questão de Ordem na Ação Cível Originária 1048/RS e Recurso Extraordinário 318.873 – AGR/SC relatados pelo Min. Celso de Mello (Ferraz, 2013, p. 1028).

Deve-se destacar, ainda, que o instrumento disponível ao Congresso Nacional para efetivar o disposto no art. 49, V, da CRFB/1988 (Brasil, 2023a) é o decreto legislativo.

O decreto legislativo encontra-se previsto no art. 59, VI, do texto constitucional (Brasil, 2023a), bem como no art. 109, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 2023f) e no art. 213, II, do Regimento Interno do Senado Federal (Brasil, 2023g). Remete-se ao Decreto Legislativo as disciplinas de competência exclusiva do Congresso Nacional (Brasil, 2023f, 2023g). Trata-se de tipo de instrumento do processo legislativo que, em regra, não dispõe de caráter de estabelecimento de normas gerais e abstratas semelhante à lei em sentido amplo (Ferreira Filho, 2012, p. 219). Como salienta o doutrinador:

De fato, os incisos do art. 49 atribuem ao Congresso o resolver, o autorizar ou permitir, o aprovar ou suspender, o mudar, o fixar, o julgar, e só a menção desses verbos já mostra que se está em face de questões sobre as quais o constituinte quis deixar a decisão última ao Congresso, especialmente como forma de fiscalização do Poder Executivo. Somente o

inc. VII — “Fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores ...” — é que dá azo à edição de normas gerais, as outas hipóteses apenas à de normas individuais (Ferreira Filho, 2012, p. 220).

Além disso, conforme lição de Pontes de Miranda (1967, p. 138), “[...] Decretos Legislativos são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção (promulgação ou veto)”. É o instrumento, portanto, a ser utilizado para que sejam sustados os atos normativos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar.

Assim, da data de promulgação da CRFB/1988 até junho de 2024, verifica-se que foram promulgados doze Decretos Legislativos com o objetivo de sustar atos normativos oriundos dos demais Poderes (Brasil, 2024c; Souza; Meneguim, 2020). Os referidos Decretos Legislativos, bem como as respectivas ementas, encontram-se listados no Quadro 1. O Quadro 1 também traz breve resumo das referências jurisprudenciais encontradas na base de dados do STF. Para a obtenção dos resultados, foi empreendida pesquisa por intermédio da entrada, no campo de busca, da legislação citada em julgados, seguindo padrão de catalogação e indexação disponibilizado pelo referido Tribunal (Brasil, 2023b).

Quadro 1 - Decretos Legislativos promulgados com fundamento no art. 49, V, da CRFB/1988 e jurisprudência correlata do Supremo Tribunal Federal

Decreto Legislativo	Ementa	Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal
nº 3, de 1989.	Susta os efeitos do art. 1º e seus incisos do Decreto nº 97.455, de 1989, cujos dispositivos dissolvem a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT.	Sem resultados para a entrada “LEG-FED DLG-000003 ANO-1989”.
nº 3, de 1992.	Susta o Decreto nº 430, de 1992, que regulamenta o art. 4º da Lei nº 8.197, de 1991, e dá outras providências.	O Decreto Legislativo nº 3, de 1992, foi objeto de menção na ADI 670/DF (Rel. Min. Paulo Brossard), que também buscava declarar inconstitucional o Decreto nº 430, de 1992. O pedido restou prejudicado por perda do objeto, em vista da superveniente aprovação do Decreto Legislativo (Brasil, 1992a).
nº 106, de 1995.	Susta a execução do contrato firmado entre a FUFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – e a AME – Assistência ao Menor Enfermo –, por encontrar-se eivado de irregularidade, contraindo os ditames das Leis nºs 6.019, de 1974, e 7.102, de 1983, bem como do Decreto-Lei nº 2.300, de 1986.	Sem resultados para a entrada “LEG-FED DLG-000106 ANO-1995”.

nº 207, de 2002.	Susta os efeitos da Nota CONJUR-MINFRA 24/92 aprovada pelo Presidente da República, segundo despacho publicado em 24/03/1992, na Exposição de Motivos 19/92, do Ministro de Estado de Infraestrutura.	Sem resultados para a entrada “LEG-FED DLG-000207 ANO-2002”.
nº 424, de 2013.	Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 2013, expedida pelo TSE, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014.	O Decreto Legislativo foi objeto da ADC 33 (Rel. Min. Gilmar Mendes), julgada em conjunto com a ADI 5028 (Rel. Min. Gilmar Mendes), ADI 4947 (Rel. Min. Gilmar Mendes), ADI 4965 (Rel. Min. Rosa Weber) e ADI 5020 (Rel. Min. Gilmar Mendes). O Decreto Legislativo foi considerado inconstitucional (Brasil, 2014b). O tema será objeto do capítulo 4 deste trabalho.
nº 273, de 2014.	Susta a Resolução – RDC 52, de 2011, da ANVISA, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários.	O Decreto Legislativo foi abordado no julgamento da ADI 5779 (Rel. Min. Nunes Marques) que pugnava pela inconstitucionalidade da Lei nº 13.454, de 2017. No caso, decidiu-se que deve ser preservada a competência técnica da Anvisa (Jordão <i>et al.</i> , 2023). O tema será retomado no presente capítulo.
nº 293, de 2015.	Susta os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente.	O Decreto Legislativo foi objeto da ADI 5447 (Rel. Min. Roberto Barroso). Julgamento decidiu pela improcedência do pedido, julgando constitucional o Decreto Legislativo, tendo em vista que o Executivo havia exorbitado de seu poder regulamentar (Brasil, 2020a). O tema será retomado no presente capítulo.
nº 177, de 2017.	Susta o art. 1º e o parágrafo único do art. 2º da Portaria nº 1.253, de 2013, do Ministério da Saúde, que altera atributos de procedimentos na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde.	Sem resultados para a entrada “LEG-FED DLG-000177 ANO-2017”.
nº 170, de 2018.	Susta a Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78, de 2017, que “Estabelece normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento pesqueiro em águas continentais na região hidrográfica do Atlântico Nordeste Oriental”.	O Decreto Legislativo foi mencionado no ARE 1397442 (Rel. Min. Presidente). O processo versava sobre demanda de danos morais pelos afetados durante a vigência da Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 78, de 2017. Não houve considerações acerca da constitucionalidade do referido Decreto Legislativo, presumindo-se pela sua adequação à norma constitucional (Brasil, 2022).
nº 25, de 2021.	Susta os efeitos do art. 38 da Portaria GM/MS nº 1.263, de 18 de junho de 2021.	Sem resultados para a entrada “LEG-FED DLG-000025 ANO-2021”.
nº 26, de 2021.	Susta os efeitos da Resolução nº 23, de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que estabelece “diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados”.	Sem resultados para a entrada “LEG-FED DLG-000026 ANO-2021”.

nº 79, de 2022.	Susta a Portaria nº 377, de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que “Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores”.	Sem resultados para a entrada “LEG-FED DLG-000079 ANO-2022”.
-----------------	---	--

Fontes: Brasil, 2023b, 2024c; Souza; Meneguim, 2020.

Na esteira do que precede, verifica-se que o emprego de decretos legislativos como forma de sustar atos dos demais Poderes tem sido utilizado de maneira comedida (Souza; Meneguim, 2020). Apesar disso, frisa-se que o simples ato de apresentação de projeto de decreto legislativo exerce um efeito político, podendo ensejar reação dos demais Poderes para que a norma atacada seja revogada ou alterada antes que a devida tramitação seja percorrida (Jordão *et al.*, 2023).

De toda sorte, deve-se salientar que o STF entendeu ser possível realizar o controle de constitucionalidade de decreto legislativo que suspenda ato normativo, examinando o mérito do ato sustado (Marrafon; Macedo, 2017, p. 619). Essa foi a decisão na ADI 748 MC/RS, relatada pelo Min. Celso de Melo (Brasil, 1992b), acerca de Decreto Legislativo editado pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul que sustava ato do Poder Executivo local. Destaca-se, assim, da Ementa do julgado que:

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 A INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR. CABE A 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 (Brasil, 1992b).

Dessa forma, em vista dos Decretos Legislativos promulgados pelo Congresso Nacional com base no art. 49, V, da CRFB/1988 (Quadro 1), observa-se que apenas os Decretos Legislativos nº 424, de 2013, e nº 293, de 2015, foram tópicos ou objeto de votos de Ministros do STF quanto à constitucionalidade da sanção imposta pelo Legislativo. Além disso, menciona-se que o julgamento da ADI 5779 (Rel. Min. Nunes Marques) — e que tangenciou o teor do Decreto Legislativo nº 273, de 2014 — trouxe considerações relevantes acerca do poder normativo exercido por agências

reguladoras em vista das competências do Poder Legislativo. O Decreto Legislativo nº 424, de 2013, por sustar ato normativo de órgão do Poder Judiciário será objeto do capítulo 4 deste trabalho.

Nesse sentido, examina-se o julgamento do Decreto Legislativo nº 293, de 2015, que sustou os efeitos da Portaria Interministerial nº 192/2015 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente, que, por sua vez, suspendia por até 120 dias, prorrogáveis por igual prazo, os períodos de defeso de várias espécies de peixe (Brasil, 2020a, p. 3). O defeso destina-se a interromper a pesca por determinados períodos, com o objetivo de garantir a reprodução das espécies em tempos de reprodução (Brasil, 2020a, p. 3). Nesse período, pescadores fazem jus ao seguro-desemprego, estipulado pelo art. 3º da Lei nº 10.779, de 2003 (Brasil, 2020a, p. 6).

Em vista desse cenário, o Poder Executivo acionou o STF, por meio da ADI 5447 (Rel. Min. Roberto Barroso), para decidir acerca da constitucionalidade do referido Decreto Legislativo (Brasil, 2020a). No julgamento, decidiu-se pela improcedência do pedido, em vista da análise, no caso concreto, de que o ato sustado do Poder Executivo exorbitava as competências normativas (Brasil, 2020a, p. 2). O Relator apontou, em seu voto:

Nota-se, assim, que o Executivo efetivamente exorbitou de seu poder de regulamentar ao suspender o [período de] defeso, pois tudo indica que, *a pretexto de haver dúvida sobre a necessidade de proteção da reprodução de algumas espécies*, buscou, em verdade, ante a atual precariedade da situação econômica, reduzir custos com o pagamento do seguro desemprego, *sem previamente dimensionar o dano ao meio ambiente e à segurança alimentar que poderia advir da liberação da pesca durante o período de reprodução*. Ao assim proceder, o Executivo deixou de observar a própria *finalidade* para a qual sua competência regulamentar foi instituída: a preservação ambiental.

[...]

Nessas condições, afigura-se válido o ato do Congresso Nacional, que, com base no art. 49, V, CF, sustou os efeitos da mencionada portaria (Brasil, 2020a, p. 14–15).

Assim, em linhas gerais, o Relator apontou que a referida Portaria Interministerial continha indícios de que a suspensão do período de defeso foi movida por propósitos fiscais (Brasil, 2020a, p. 8). Além disso, a inexistência de dados técnicos que subsidiassem a Portaria representava uma violação ao princípio constitucional da precaução, tal qual previsto no art. 225 da CRFB/1988 (Brasil, 2020a, p. 11). Observa-se, ainda, que, embora a legislação nacional —

especificamente a Lei nº 11.959, de 2009 — tenha garantido ao Executivo a competência para regulamentar o período do defeso, o referido poder regulamentar deveria estar fundamentado na proteção dos estoques pesqueiros do Brasil (Brasil, 2020a, p. 15). Em consonância com o voto do Relator, “[...] Se tal competência foi utilizada com finalidade diversa, houve claro desvio de finalidade da competência regulamentar exercida pelo Executivo e, por conseguinte, abuso em seu exercício” (Brasil, 2020a, p. 15).

O voto do Relator foi seguido pela maioria dos Ministros da Corte, à exceção do Min. Alexandre de Moraes, que entendeu que a ação se encontrava prejudicada, já que a referida Portaria — e, por conseguinte, o Decreto Legislativo — já havia perdido vigência.

Por fim, também merece destaque, no presente capítulo, análise do Decreto Legislativo nº 273, de 2014, que suspendeu eficácia de ato normativo da ANVISA. Isso porque se trata de iniciativa que atingiu não somente mero ato da Administração Direta, mas resolução oriunda de agência reguladora — e que foi objeto de deliberação pelo pleno do STF na ADI 5779 (Brasil, 2021a).

Em 5 de outubro de 2011, a ANVISA publicou a Resolução nº 52, que, em linhas gerais, vedou o uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários, além de adotar medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários (Brasil, 2011). Em 4 de setembro de 2014, o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 273, de 2014, que sustou a referida Resolução, “[...] nos termos dos incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal” (Brasil, 2014b).

Ato contínuo, a Agência publicou a Resolução – RDC nº 50, de 25 de setembro de 2014, que estabeleceu medidas de controle de comercialização, prescrição e dispensação desses medicamentos (Brasil, 2021a, p. 30). Ademais, na Nota Técnica 2/2017 da ANVISA, menciona-se que:

A RDC No 50/2014 prevê que as empresas interessadas em comercializar medicamentos contendo mazindol, femproporex e anfepramona deverão requerer novo registro à Agência. A análise técnica dos pedidos levará em consideração a comprovação de eficácia e segurança dos produtos” (Brasil, 2021a, p. 152).

Em seguida, foi promulgada a Lei nº 13.454, de 2017, que autorizou a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos referidos agentes farmacológicos.

Em razão disso, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde acionou o STF contra a Lei nº 13.454, de 2017, por meio da mencionada ADI 5779, por entender, em linhas gerais, que os referidos medicamentos eram ineficazes e traziam riscos aos pacientes. Ademais, tratava-se de uma escolha política frente a uma decisão técnica da ANVISA, em afronta ao Princípio da Reserva da Administração e à Separação de Poderes (Brasil, 2021a, p. 7). Nesse sentido, no colhimento dos votos do Pleno da Corte, verificaram-se significativas divergências. A posição majoritária entendeu que a referida Lei é inconstitucional (Brasil, 2021a, p. 2–3).

Nas argumentações vencedoras, apontam-se os seguintes fundamentos trazidos pelo Min. Edson Fachin (Brasil, 2021a, p. 26–40):

Essa decisão da Anvisa transcende, ainda, os limites de um mero juízo de adequação normativa hierárquica, razão pela qual não se deve buscar a sua fonte de legitimidade no poder regulamentar da Administração Pública (art. 84, VI, da Constituição Federal) [...].

[...]

Observe-se, portanto, que as competências desempenhadas pela agência decorrem, em verdade, do próprio texto constitucional e visam a assegurar a efetividade do direito à saúde.

[...]

A questão chave que se coloca, portanto, é saber se o Congresso poderia autorizar a produção de substância que potencialmente pudesse afetar a saúde humana, dispensando o registro.

Por ocasião do julgamento da mencionada ADI 5501 [da “pílula do câncer”], a resposta do Tribunal foi negativa. E aqui a interpretação da norma impugnada parece igualmente conduzir à dispensa do registro, tanto que a controvérsia ensejou a propositura da presente ação.

[...]

Assim, embora não seja, em tese, obstado ao Poder Legislativo regulamentar a comercialização de determinada substância destinada à saúde humana, é preciso que, sob pena de ofensa à proibição de retrocesso, haja minudente regulamentação, indicando, por exemplo, formas de apresentação do produto, disposições relativas à sua validade e condições de armazenamento, dosagem máxima a ser administrada, entre outras.

[...]

Ocorre, porém, que o teor da lei impugnada conduz precisamente ao resultado oposto, isto é, à indevida dispensa do registro sanitário. Inviável, assim, interpretação conforme dada à ausência de latitude hermenêutica para esse desiderato nessa lei de efeitos concretos.

Na mesma linha de fundamentação das decisões da ANVISA em associação ao direito à saúde — e não especificamente no poder regulamentar da Administração

Pública — seguiu o Min. Gilmar Mendes, em seu voto-vogal (Brasil, 2021a, p. 144–157):

[...] para o enfrentamento do problema que se coloca na presente ação direta, **não se mostra suficiente apenas proclamar, em favor da ANVISA, um âmbito de atuação institucional absolutamente infenso ao acesso do Legislador democrático.** Tanto o mais porque a ANVISA não possui direta previsão constitucional – o que inviabiliza a pretensão de intangibilidade legislativa de suas atribuições. (p. 144)

[...]

A insuficiência dessa posição revela-se facilmente: **a atribuição normativa do Congresso Nacional não é exclusivamente demarcada por regras de competência legislativa**, como aquelas dos artigos 22, 24 e 48 da Constituição. Um exame da “concreta ordenação constitucional de competências” não pode prescindir de um dado: **os direitos fundamentais desempenham também papel de relevo no delineamento da competência legislativa** – com o direito fundamental à saúde não se dá de modo diverso.

[...]

Na verdade, o dispositivo impugnado **revela-se inconstitucional porque protege insuficientemente o direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal.**

Ademais, os votos vencedores também fundamentaram-se, em larga medida, na natureza da Lei nº 13.454, de 2017, uma vez que se tratava de ato legislativo de efeito concreto, conforme se depreende do seguinte trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski (Brasil, 2021a, p. 135):

Na espécie, o Congresso Nacional decidiu abalancar-se a regular o tema dos medicamentos contra a obesidade atuando no caso concreto, invadindo seara de reserva administrativa, em franco abandono de seu tradicional mister, que é o de editar leis com caráter geral e abstrato, o qual tem origem no século XVIII, quando se afirma o poder dos parlamentos no mundo ocidental. (p. 135)

No julgamento, verifica-se que o Decreto Legislativo foi tema, sobretudo, dos votos vencidos, como é possível observar no seguinte trecho do voto do Relator, Min. Nunes Marques (Brasil, 2021a, p. 82):

Na verdade, a resolução da Anvisa (RDC n. 52/2011), quando iniciado o processo de votação do projeto de lei, já havia sido sustada por meio do Decreto Legislativo n. 273/2014. Logo, antes mesmo da aprovação da lei ora impugnada, já tinha caído por terra o ato da Anvisa que vedava o uso das substâncias [...].

[...]

O que fez o Congresso Nacional foi anular, por meio de decreto legislativo, ato administrativo da agência reguladora que lhe pareceu carente de fundamento e açodado, notadamente **levando em conta a opinião de respeitáveis entidades médicas.**

Além disso, o Min. Alexandre de Moraes, em seu voto vencido, assinalou que (Brasil, 2021a, p. 12, grifos nossos):

Se é o Congresso Nacional que delimita a delegação normativa feita à Agência Reguladora, também lhe é permitido, abstratamente, no exercício de seu poder fiscalizatório, sustar os atos desse órgão mediante decreto legislativo ou então autorizar, desde logo, por meio de lei, determinado medicamento.

O cerne da discussão, ao meu ver, não é uma questão de competência, não reside na impossibilidade de atuação do Congresso Nacional em relação ao controle e fiscalização dos atos da Agência Reguladora, mas no fato de que, ao fazê-lo, assim como a Anvisa, também o Legislativo deve atuar de maneira razoável, adequada e de forma compatível com a Constituição. Ou seja, mesmo o Congresso Nacional, quando exerce sua competência fiscalizatória em relação às agências reguladoras, também está passível de controle jurisdicional.

Reconhecendo-se que a matéria do ato normativo está sujeita ao controle de constitucionalidade, o Min. Alexandre de Moraes, no caso concreto, entendeu que a ANVISA havia tomado uma decisão desarrazoada, indo de encontro ao parecer de diversas entidades médicas, e, por isso, era legítimo e constitucional o controle exercido pelo Poder Legislativo (Brasil, 2021a, p. 15).

De toda sorte, o referido julgamento evidenciou que o controle exercido pelo Poder Legislativo está condicionado à observância dos direitos fundamentais, no caso, o direito à saúde; além da existência, de fato, de abuso do poder regulamentar — e não mero juízo de conveniência e oportunidade dos legisladores. Seria plausível, portanto, a sustação de normas de agências reguladoras que não tratassem de questões atinentes à garantia dos direitos fundamentais, bem como fosse verificada uma extrapolação de suas competências normativas.

Além disso, em vista dos argumentos dos votos vencedores sobre a natureza da Lei nº 13.454, de 2017, uma lei de ato concreto, tem-se que, ao contrário da lei, é da natureza do decreto legislativo, regra geral, exercer controle sobre a norma individual, conforme apontado anteriormente neste trabalho, a partir de lição de Ferreira Filho (2012, p. 220). Nesse entendimento, não se poderia arguir que decreto legislativo seria inconstitucional por não apresentar características de norma geral e abstrata, conforme ocorrido com a Lei nº 13.454, de 2017.

Evidencia-se, assim, pelos argumentos trazidos pelos Ministros do STF, que, *a priori*, não haveria impedimentos à sustação de atos normativos emanados pelo CNJ que exorbitem o poder regulamentar pelo Congresso Nacional — sujeitando-se a matéria sustada ao controle de constitucionalidade. A diferença, contudo, reside no

fato de não se tratar de ato do Poder Executivo. O exame dessa questão ocorrerá no capítulo seguinte.

4 SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO CNJ QUE EXORBITEM O PODER REGULAMENTAR PELO CONGRESSO NACIONAL

O CNJ é órgão da estrutura do Poder Judiciário criado por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (Brasil, 2004). Estão entre as atribuições do Conselho, conforme o novo art. 103-B, § 4º, I (Brasil, 2023a, grifos nossos):

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

[...]

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências.

Trata-se da estruturação de modelo de governança do Judiciário inspirada em exemplos de diversos países europeus, como Itália, França, Portugal e Espanha (Pedersoli, 2011, p. 48). Nesses países, argumentou-se que a adoção de um conselho autônomo, no âmbito do Poder Judiciário, resultaria em maior independência da magistratura face às ações e interferências do Poder Executivo (Pedersoli, 2011, p. 47–48). Conforme José Adércio Leite Sampaio (2007, p. 263), a disposição no texto constitucional e a composição híbrida do Conselho lhe garantem uma função “quase política, político-constitucional”, em vista do relacionamento do órgão com os demais Poderes e a sociedade.

Ressalta-se, ainda, que o motivo da criação do CNJ reside nas recorrentes críticas endereçadas ao Poder Judiciário, sobretudo às corregedorias judiciais, que mantinham decisões eivadas de corporativismo e em prejuízo da eficiência da prestação jurisdicional, além da impunidade de ilícitos funcionais (Sampaio, 2007, p. 253).

Acerca da natureza dos atos do CNJ, salienta-se que podem ser decisões concretas, com viés administrativo, endereçados a destinatários determinados (Pedersoli, 2011, p. 55). Da mesma forma, é possível a edição de atos de caráter

geral, sem que haja a determinação de destinatários, com o objetivo de interpretar ou desenvolver dispositivos legais (Pedersoli, 2011, p. 55).

Sampaio (2007, p. 274), nesse sentido, afirma que o CNJ detém atribuições políticas quando exerce as competências de planejamento, de defesa da soberania judiciária, regulamentar, mandamentais e de economia interna. Sobre a competência regulamentar, que é o objeto do presente trabalho, afirma-se que “[...] o poder regulamentar importa a disciplina interna de funcionamento (art. 5º, § 2º, EC n. 45/2004) e o detalhe executivo do Estatuto da Magistratura, sem todavia inovar a ordem jurídica” (Sampaio, 2007, p. 277).

Nesse contexto, há que se salientar os inquestionáveis avanços que o CNJ imprimiu à prestação jurisdicional, a exemplo de movimentos em favor da conciliação, da uniformização procedimental em tribunais, entre outras ações (Pedersoli, 2011, p. 53). De qualquer modo, ressalta-se que “[...] em se tratando de sua competência regulamentar, referido órgão tem ultrapassado — e em larga escala — os seus limites administrativos” (Pedersoli, 2011, p. 53). No Quadro 2, encontram-se listados exemplos de Resoluções do CNJ, cujo teor enfrentou questionamento doutrinário:

Quadro 2 - Resoluções do Conselho Nacional de Justiça objeto de questionamento doutrinário (lista exemplificativa)

Resolução	Tema	Questionamento
nº 3, de 2005; nº 24, de 2006; nº 28, de 2006.	Vedação/permissão de férias coletivas nos juízos e tribunais de 2º grau.	A vedação de férias coletivas nos juízos e tribunais de 2º grau seria disciplinada pela CRFB/1988 (art. 93, XII), não cabendo ao CNJ flexibilizar a matéria.
nº 6, de 2005; nº 106, de 2010.	Aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau.	O tema deveria ser objeto de lei complementar, tal qual estabelece o art. 93, <i>caput</i> , da CRFB/1988.
nº 7, de 2005.	Enumera as possíveis práticas de nepotismo no Poder Judiciário.	O tema seria de competência do Poder Legislativo. De toda sorte, na ADC nº12/DF, o STF entendeu que a Resolução é constitucional, tendo sido invocada a doutrina dos poderes implícitos à atuação do CNJ.
nº 8, de 2005.	Estendeu recesso natalino da Justiça Federal, previsto na Lei nº 5.010, de 1996, ao Poder Judiciário estadual.	O tema seria de competência do Poder Legislativo.
nº 11, de 2006; nº 75, de 2009.	Define o conceito de atividade jurídica, com o fim de parametrizar as exigências de ingresso na magistratura.	O tema deveria ser objeto de lei complementar, tal qual estabelece o art. 93, <i>caput</i> , e o art. 37, I, da CRFB/1988.
nº 13, de 2006; nº 14, de 2006.	Aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura estadual.	O tema seria de competência legislativa estadual. Diferencia o teto entre a magistratura estadual e a federal, o que violaria o princípio da unicidade de jurisdição e da isonomia.

nº 59, de 2008.	Instituiu sistema nacional de coleta de dados de interceptações telefônicas legais. Definiu regras a serem seguidas pelos magistrados no deferimento cautelar de interceptação telefônica, bem como elementos que devem constar da decisão.	O tema seria de competência do Poder Legislativo. CNJ, nesse sentido, teria arrogado para si a competência legislativa processual.
-----------------	---	--

Fonte: Pedersoli, 2011, p. 57–76.

Verificam-se, nos exemplos do Quadro 2, situações que ensejam incertezas sobre a possibilidade de abusos do poder regulamentar garantido ao CNJ.

Observa-se também que determinadas resoluções do CNJ foram matéria de projetos de decretos legislativos com o objetivo de controlar essas normas, conforme se depreende do Quadro 3:

Quadro 3 – Projetos de Decreto Legislativo com o objetivo de controlar normas do Conselho Nacional de Justiça (lista exemplificativa)

Projeto de Decreto Legislativo	Ementa
nº 116, de 2020.	Susta os efeitos da Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário, enquanto persistir à emergência de saúde pública de importância nacional em decorrência da Infecção Humana pelo coronavírus (COVID19).
nº 185, de 2020.	Susta parcialmente os efeitos da Recomendação nº 62 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 17 de março de 2020, com relação aos arts. 2º, 3º, 4º e 5º, que enunciam recomendações ao Poder Judiciário acerca de medidas preventivas à expansão do Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.
nº 81, de 2023.	Susta a aplicação da Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ [—, que institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei nº 10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança].
nº 152, de 2023.	Susta a aplicação da Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ [—, que institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei nº 10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança].
nº 327, de 2023.	Susta os efeitos da Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça – (CNJ) [—, que regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis].

Fontes: Brasil, 2020b, 2020c, 2023c, 2023d, 2023e.

À luz do exposto, é relevante mencionar ensinamento de Clève, Streck e Sarlet (2005), acerca das competências regulamentares do CNJ e do CNMP, em que se argumenta que:

Daí a necessária discussão acerca dos limites para a expedição de “atos regulamentares” (esta é a expressão constante na Constituição para os dois Conselhos [CNJ e CNMP]). Com efeito, parece um equívoco admitir que os Conselhos possam, mediante a expedição de atos regulamentares (na especificidade, resoluções), substituir-se à vontade geral (Poder Legislativo) e tampouco ao próprio Poder Judiciário, com a expedição, por exemplo, de “medidas cautelares/liminares”. Dito de outro modo, a leitura do texto constitucional não dá azo a tese de que o constituinte derivado tenha “delegado” aos referidos Conselhos o poder de romper com o princípio da reserva de lei e de reserva de jurisdição.

Na mesma linha, Flávio Pansieri (2013, p. 1436) afirma que é vedado ao CNJ o uso do poder regulamentar para inovar o ordenamento jurídico.

Já quanto ao alcance da competência normativa do CNJ, Delfino e Silveira (2017, p. 500,) argumentam que:

[...] fique claro que a prolação de “leis”, *via atalhos* antirrepublicanos e antidemocráticos forjados pelo CNJ coloca em xeque a tese da representatividade, já afetada pela ausência de mecanismos eleitorais capazes de acompanhar os tempos atuais. E mais: i) ainda que democrática a representação do CNJ (ao menos se comparada com a de outros órgãos do Judiciário), capaz de travestir de regularidade a normatividade dos atos produzidos por este órgão, jamais será tão plural a ponto de substituir a atuação dos membros das duas casa do Congresso Nacional; ii) são diversos os procedimentos de nomeação de parlamentares e de membros do CNJ, sendo certo que a generalidade dos cidadãos brasileiros não se encontra efetivamente representada pelos últimos; iii) leis gerais e abstratas devem ser produzidas pelos representantes eleitos democraticamente, isto é, são produtos do tenso e complicado jogo democrático; iv) as decisões do CNJ não interessam apenas aos órgãos judiciais, mas também *aos próprios cidadãos do Estado* [...].

Por fim, na mesma seara, Robl Filho defende que o CNJ tem empregado expedientes de constitucionalidade no mínimo duvidosas quanto ao poder regulamentar (Robl Filho, 2017, p. 510).

Importante mencionar que o novo art. 103-A da CRFB/1988 foi objeto de ADI 3.367/DF (Rel. Min. Cezar Peluso) impetrada pela Associação dos Magistrados do Brasil (Mendes; Branco, 2024, p. 1209–1210). Na ação, questionou-se a criação do CNJ, sob argumentos de violação à separação dos poderes e de atentado contra o princípio federativo (Mendes; Branco, 2024, p. 1209). Isso porque o CNJ possui, entre

seus membros, conselheiros indicados por outro Poder e, embora seja órgão mantido pela União, detém competência sobre os Tribunais de todas as unidades da Federação (Mendes; Branco, 2024, p. 1209).

As teses foram rejeitadas pelo STF, argumentando-se que o CNJ é órgão administrativo da estrutura do Poder Judiciário, composto, em sua maioria, por magistrados (Mendes; Branco, 2024, p. 1209). Além disso, seus atos estariam sujeitos a controle judicial por parte do STF, frisando-se, ademais, quanto à possível violação do princípio federativo, que o Conselho representava o perfil nacional em que se concebeu o Judiciário no texto da CRFB/1988 (Mendes; Branco, 2024, p. 1210).

Superado o debate acerca da constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (Mendes; Branco, 2024, p. 1209–1210), retoma-se ao questionamento acerca da possibilidade de sustação de atos normativos exarados pelo CNJ por parte do Poder Legislativo.

Nesse contexto, observa-se que tal possibilidade não foi devidamente enfrentada pelo STF, embora tenha sido tangenciada no julgamento da ADC 33, julgada em conjunto com as ADIs 4.957, 5.020 e 5.028 (Brasil, 2014a, p. 1), que merecerá considerações no presente trabalho.

A ADC 33 foi requerida pela Mesa do Senado Federal com o objetivo de ver declarada a constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424, de 2013 (Brasil, 2014a, p. 3), que “susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014” (Brasil, 2014b).

Sobre o assunto, observa-se que a CRFB/1988 dispõe, em seu art. 45, § 1º, que a quantidade de Deputados Federais e o número de representantes de cada Estado e do Distrito Federal serão disciplinados por lei complementar, de modo a garantir a proporcionalidade da população (Brasil, 2023b). De igual modo, o texto constitucional estabelece que, no ano anterior às eleições, serão realizados ajustes de modo que nenhuma unidade da Federação possua mais de setenta e menos de oito Deputados Federais (Brasil, 2023a). Já o art. 4º, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC), assegura a irredutibilidade da representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados ao ano de promulgação da CRFB/1988.

Como consequência desses dispositivos, foi editada a Lei Complementar nº 78, de 1993, que “disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, §

1º, da Constituição Federal” (Brasil, 1993a). A Lei determinou que o TSE, após cálculos empreendidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estabelecesse o número de vagas a serem disputadas, não ultrapassando o total de 513 representantes (Brasil, 1993a).

Apesar disso, até o ano de 2010, o TSE adotou postura conservadora no recálculo do quantitativo das bancadas, priorizando a segurança jurídica das representações, sem qualquer recontagem que representasse diminuição do número de deputados das bancadas federais (Brasil, 2014a, p. 20–21). Primeiramente, dando guarda ao mencionado art. 4º, § 2º, do ADCT; e, depois, em função de um descompasso da atualização demográfica do Brasil: uma vez que o Censo somente seria realizado a cada 10 anos, o TSE considerou temerário proceder a atualizações com base em estimativas populacionais (Brasil, 2014a, p. 22).

Entretanto, em 2013, o TSE atualizou as bancadas de Deputados Federais, editando a Resolução nº 23.389, de 2013, resultado de demanda do Estado do Amazonas e após a divulgação dos dados do Censo de 2010 (Brasil, 2014a, p. 23). Nesse intento, foram apresentadas duas alternativas de cálculos a serem adotadas, tendo sido elegida, pelo pleno do TSE, uma alternativa híbrida formulada pela Min. Nancy Andrighi (Brasil, 2014a, p. 31–32).

Ato contínuo, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo nº 424, de 2013, sustando a referida Resolução. Na justificação do Projeto que resultou no mencionado diploma, o proponente, Senador Eduardo Lopes, argumentou que a definição das bancadas federais seria estabelecida exclusivamente por lei complementar (Brasil, 2013b). Não seria possível, portanto, a delegação dessa competência ao TSE, uma competência que se acreditava ter sido usurpada do Congresso Nacional (Brasil, 2013b). Ademais, recordou-se o art. 49, XI, da CRFB/1988, como fundamento para a apresentação do Projeto (Brasil, 2013b).

Nesse contexto, observa-se que o julgamento da ADC 33 e das ADIs 4.957, 5.020 e 5.028 compreenderam a definição da constitucionalidade da Lei Complementar nº 78, de 1993 — uma decisão que repercutiria na própria constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424, de 2013 (Brasil, 2014a, p. 33).

Assim, o Relator da matéria, Min. Gilmar Mendes, entendeu que não prosperava o argumento de inconstitucionalidade da referida Lei Complementar, o que, por hierarquia de normas, representaria a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo (Brasil, 2014a, p. 34). Destaca-se, nesse sentido, o seguinte trecho do voto

do Relator, acerca da natureza da Lei Complementar nº 78, de 1993: “[...] a lei complementar em análise não delegou competência legislativa ao TSE, apenas convocou a Justiça Eleitoral a realizar os cálculos pertinentes, conforme é da tradição de nosso sistema de administração das eleições desde a Carta de 1934” (Brasil, 2014a, p. 30–31).

O Relator também entendeu que não haveria previsão constitucional para edição de decreto legislativo que sustasse atos normativos do Poder Judiciário (Brasil, 2014a, p. 34). Afirmou, portanto, que:

[...] o Poder Judiciário é que fiscaliza o relacionamento entre os outros dois poderes. Admitir a higidez jurídica de decreto legislativo dessa espécie poderia nos levar a um quadro em que tal prática se tornasse comum, comprometendo a independência dos poderes (Brasil, 2014a, p. 30).

Em seu argumento, o Relator também recordou proposições de decretos legislativos, em tramitação no Congresso Nacional, que sustariam Resolução do CNJ e acórdão proferido pelo STF, acerca da união homoafetiva (Brasil, 2014a, p. 30–31). Conclui o Relator que:

Esses exemplos estão a revelar que não se pode dar brecha para esse tipo de atuação por parte de alguns parlamentares. Propostas de decretos legislativos dessa natureza [...] subvertem a organização e a independência dos poderes disposta no texto constitucional e violam a própria democracia brasileira, tal como desenhada pela Constituição Federal de 1988.

[...]
Além disso, não há previsão constitucional para a edição dessa espécie de decreto legislativo. Muito ao contrário, a Constituição veda esse tipo de expediente. (Brasil, 2014a, p. 31).

Prosseguiu, no mesmo entendimento, ao afirmar que: “[...] Imagine Vossa Excelência que, amanhã, o Congresso Nacional decida expedir um decreto legislativo para suspender uma norma de caráter regimental do Supremo Tribunal Federal, ou do TSE” (Brasil, 2014a, p. 83-84)

Menciona-se, assim, que os demais Ministros acompanharam o voto do Relator acerca da inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424, de 2013, (Brasil, 2014a, p. 90). Apesar disso, entenderam, por maioria, que a Resolução do TSE seria inconstitucional, sob o argumento de exercício de uma atribuição regulamentar sem previsão constitucional.

É o que salientou o Ministro Teori Zavascki, em divergência do Relator, ao afirmar que a inconstitucionalidade da Resolução do TSE residiria na adoção de um viés normativo que não seria passível de interpretação a partir da leitura da Lei Complementar nº 78, de 1993, e da CRFB/1988 (Brasil, 2014a, p. 61). A própria Lei Complementar seria inconstitucional “[...] se a ela se conferisse o sentido e o alcance que lhe atribuiu o TSE, ou seja, como uma norma de delegação de poderes normativos [...]” (Brasil, 2014a, p. 61–62). Restaria ao TSE, por conseguinte, uma delegação meramente executiva, não lhe sendo facultado a adoção de cálculo e critérios para determinação de bancadas federais, uma norma que ainda careceria de disciplina de legislação complementar (Brasil, 2014a, p. 62). Eventual correção de bancadas federais, em função da omissão do legislador, não poderia ser determinada administrativamente pelo TSE, mas somente jurisdicionalmente pelo STF (Brasil, 2014a, p. 62–63). Uma vez que a referida Resolução seria inconstitucional, os demais pedidos formulados estariam prejudicados (Brasil, 2014a, p. 63).

De toda sorte, o Min. Fux entendeu que a CRFB/1988 não delegou ao TSE o poder normativo de determinar as bancadas federais — uma prerrogativa do Congresso Nacional e uma violação ao princípio da separação dos poderes (Brasil, 2014a, p. 76). Acompanhando a divergência, apontou que “[...] O Parlamento está altamente irresignado com essa ingerência constitucional. Por isso é que o Parlamento fez editar aquele Decreto Legislativo” (Brasil, 2014a, p. 79).

Já o Min. Marco Aurélio entendeu que a Lei Complementar nº 78, de 1993, seria inconstitucional, já que não se estaria atendendo ao comando constitucional, qual seja, a definição do número de Deputados Federais por unidade da Federação (Brasil, 2014a, p. 81). Por extensão, restaria inconstitucional a Resolução do TSE (Brasil, 2014a, p. 81).

Acerca da definição da constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424, de 2013, é relevante mencionar que poucos argumentos doutrinários foram trazidos, no julgamento da ADC 33, que justificassem a inaplicabilidade do art. 49, XI, da CRFB/1988, ao caso em análise.

Mesmo que se entendesse não ser possível uma interpretação extensiva do art. 49, V, da CRFB/1988, restringindo-o à literalidade, ou seja, exclusivamente à suspensão de atos normativos do Poder Executivo, o julgamento também não trouxe fundamentos que apontassem o sentido do art. 49, XI, da CRFB/1988, que, vale dizer, também na literalidade, faz menção aos “[...] outros Poderes [...]” (Brasil, 2023a), no

plural. A única retomada ao dispositivo se encontra no voto do Min. Fux, em que se afirma que o dispositivo é relevante para a preservação da divisão de Poderes, porém seria “[...] inaplicável ao Poder Judiciário” (Brasil, 2014a, p. 35).

A despeito das observações dos Ministros do STF, observa-se que doutrinadores entendem que o Poder Legislativo detém a capacidade de controle político do Poder Judiciário. José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 151) afirma que:

O que caracteriza o controle político do Poder Legislativo é a fiscalização a ele outorgada pela Constituição de decidir sobre alguns aspectos fundamentais relativos à organização e à atuação não somente do Poder Executivo, como também do Poder Judiciário. Seu escopo, em última análise, é o de proteger os interesses superiores do Estado e da coletividade, como tem anotado a doutrina.

Desse modo, o que se verifica no julgamento da ADC 33, assemelha-se ao afirmado por Clève, Streck e Sarlet (2005), sobre a necessária impressão de limites às resoluções do CNJ e do CNMP:

Muito mais do que uma mera e egoística disputa por prerrogativas – como habitualmente acabam sendo qualificadas, em *terrae brasilis*, tentativas legítimas e democráticas de impugnação de uma série de medidas e reformas – está em causa, aqui, a defesa enfática e necessária dos elementos essenciais do nosso Estado Democrático de Direito, que, por certo, não há de ser um Estado governado por atos regulamentares, decretos e resoluções.

A decisão do STF na ADC 33, portanto, não compreendeu devidamente a competência que o constituinte de 1988 garantiu ao Congresso Nacional de “[...] zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes” (Brasil, 2023a)

Sobre o assunto, também é relevante mencionar conclusão de Ran Hirschl, sobre decisões de determinadas Cortes Supremas que se imiscuíram em assuntos de competência clara de Poderes Legislativos, como a disciplina de quem seria judeu pela Suprema Corte de Israel; definições federativas pela Suprema Corte do Canadá; e a transição democrática pela Corte Constitucional da África do Sul (2007, p. 186). As decisões, no entendimento do autor, seriam justificadas por argumentos consequencialistas, uma prática que gera preocupações (Hirschl, 2007, p. 186).

Como é salientado pelo jurista norte-americano,

A deliberação pública informada e a participação dos cidadãos estão no cerne da governança democrática. No entanto, quando questões políticas controversas são transformadas em questões legais, a maior parte da população (que não são juízes nem advogados) é privada da oportunidade de moldar os resultados das políticas públicas de maneira significativa e é forçada a renunciar à responsabilidade de encontrar soluções razoáveis e mutuamente aceitáveis para as questões que os dividem. Os contornos do debate político são conseqüentemente moldados por uma classe de profissionais restrita — geralmente advogados, acadêmicos e juízes — que empregam jargão técnico e raciocínio legalista, ao invés de serem moldados por meio de uma deliberação pública aberta, orientada pelo povo e seus representantes (Hirschl, 2007, p. 187, tradução nossa)⁵.

Entendimento semelhante é apontado por Streck (2022, p. 150), que, analisando julgados do STF, concluiu pela existência de grande número de decisões que recaíram em argumentos consequencialistas. Concluiu o jurista, em artigo de sua lavra, que “[...] O mesmo princípio que valeu para o caso de um cidadão deve valer para os demais, a não ser que as condições interpretativas exijam que prevaleça um outro princípio” (Streck, 2020, p. 933).

Verificando o teor dos votos do STF na ADC 33, sobretudo de seu Relator, constata-se grande preocupação em reassegurar prerrogativas do Poder Judiciário, evitando uma interpretação extensiva do art. 49, V, da CRFB/1988, ou seja, permitindo a suspensão de atos normativos de órgãos do Judiciário pelo Congresso Nacional. Teceu-se, ademais, considerações que desqualificaram o Parlamento e seus representantes, bem como de suas competências para tratar de temas que lhes são garantidos constitucionalmente. Também não houve menção a como o Congresso Nacional poderia se instrumentalizar para dar efetividade ao disposto no art. 49, XI, da CRFB/1988, ainda que já tenha reconhecido, em julgados anteriores, a teoria dos poderes implícitos no ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 2024b).

Argumenta-se que, da decisão de considerar inconstitucional tanto o Decreto Legislativo nº 424 quanto a Resolução do TSE, afigura-se uma estratégia política de distensionamento na relação com o Congresso Nacional sem que isso representasse um reconhecimento da competência do Poder Legislativo em suspender ato normativo

⁵ No original: Informed public deliberation and citizen participation are at the heart of democratic governance. When contentious political questions are transformed into legal questions, however, the bulk of citizenry (who are neither judges nor lawyers) are deprived of the opportunity to shape public policy outcomes in a meaningful way and are forced to relinquish their responsibility for working out reasonable and mutually acceptable resolutions of the issues that divide them. The contours of political debate are consequently shaped by a narrow class of professionals—usually lawyers, academics, and judges, all employing technical jargon and legalist reasoning—instead of through open public deliberation framed by the people and their representatives.

do TSE que exorbitasse as competências regulamentares. Fato esse que resta ainda mais evidente pela própria manifestação do Min. Fux, conforme apontado (Brasil, 2014a, p. 79), reconhecendo que o Congresso Nacional estaria inconformado com a Resolução do TSE.

CONCLUSÃO

A separação de poderes é modelo teórico que tem influenciado boa parte das Constituições do século XVIII em diante. Trata-se de princípio que ganhou significativa importância, sobretudo após o desenvolvimento do modelo de Montesquieu e a sua representação na Constituição dos Estados Unidos.

Observa-se, assim, que para além de uma divisão funcional do Estado, faz-se necessário que os Poderes convivam em harmonia e possuam instrumentos de controle mútuo: os chamados sistemas de freios e contrapesos que evitariam abusos ou usurpação de competências. Esse é o caso, no Poder Legislativo, das previsões constantes no art. 49, V e XI da CRFB/1988, e que foram objeto de estudo do presente trabalho.

Apesar disso, no que diz respeito à divisão funcional, observa-se que cada um dos Poderes também possui atribuições atípicas, com previsão constitucional e sem que isso represente um assenhoreamento das competências dos demais Poderes — em determinados casos, é possível ao Executivo e ao Legislativo julgar, ao Executivo e ao Judiciário produzir normas e ao Legislativo e ao Judiciário administrar.

Nesse contexto, observa-se que, desde a criação do CNJ por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o Poder Judiciário viu ampliada a sua função atípica de administrar e de produzir normas. A Emenda permitiu que o CNJ edite atos normativos dentro de suas competências regulamentares.

Desde sua criação e de modo geral, o CNJ foi bem-sucedido na solução de inúmeros dos desafios do Judiciário que motivaram a sua criação. Apesar disso, críticas têm sido recorrentes acerca do alcance de seu poder regulamentar, uma vez que, não raro, suas resoluções têm sido objeto de questionamento doutrinário e de Parlamentares por possível usurpação da competência legislativa do Congresso Nacional. Nesse sentido, o presente trabalho questionou se seria possível o Parlamento sustar atos normativos do CNJ que exorbitem o seu poder regulamentar, tal qual previsão já endereçada aos atos do Poder Executivo pelo art. 49, V da

CRFB/1988. A justificativa para essa possibilidade estaria no art. 49, XI, que deveria ser compreendido em conjunto com a teoria dos poderes implícitos.

Assim, buscou-se entender a gênese do art. 49, V e XI da CRFB/1988, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, como forma de se compreender a motivação da presente configuração desses dispositivos. Nesse sentido, destacam-se quatro pontos que merecem consideração.

Em primeiro lugar, o contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 é de transição de um regime autoritário para uma democracia. Havia elevada preocupação em garantir que o novo texto constitucional contivesse elementos de dissuasão de abusos do Poder Executivo, excessos que foram largamente observados no período histórico imediatamente anterior. Essa preocupação esteve em todo o processo constituinte, o que resultou em uma construção de sistema de poderes com importante número de instrumentos de controle do Executivo pelo Legislativo e pelo Judiciário.

Em segundo lugar, verifica-se que o Projeto de texto constitucional passou por significativas modificações durante sua tramitação. Destaca-se, assim, que, de uma ampla adesão inicial, nas comissões, a um regime parlamentarista, passou-se à aprovação, no Plenário, de um regime presidencialista. Como a tramitação do texto, no Plenário, seguiu a ordem dos capítulos do Projeto, não foram empreendidas adequações maiores no capítulo referente ao Congresso Nacional — texto esse aprovado antes de destaque que decidiu pelo sistema de governo presidencialista. O Poder Legislativo, portanto, deixou de ter maior função executiva. O rearranjo da estrutura de forças dos Poderes e uma nova disciplina dos sistemas de freios e contrapesos não passaram por revisão, ainda que preocupação sobre o assunto tenha sido manifestada durante tramitação na Comissão de Redação Final, em momento em que fundamentos de dispositivos constitucionais não poderiam ser mais modificados.

Nesse sentido — e em terceiro lugar —, também é possível verificar que boa parte do texto constitucional aprovado derivou das chamadas Emendas “Centrão”, apresentadas quando do início da tramitação do Projeto de Constituição no Plenário da Assembleia e fruto de acordo da maioria dos constituintes. De início, em um contexto de regime parlamentarista, não restou prevista, nas Emendas “Centrão”, a atribuição do Congresso Nacional de sustar atos do Poder Executivo que exorbitassem seu poder regulamentar, mas apenas a previsão que acabou contida no

art. 49, XI, mais genérica e que faz menção aos dois outros Poderes. De toda sorte, destaque apresentado na tramitação fez constar a previsão do art. 49, V, o que, pelas manifestações em Plenário, estaria em linha com a preocupação de limitar o Poder Executivo, em vista dos traumas do regime ditatorial. Argumenta-se que o art. 49, V, serve de reforço e explicita meios de execução do comando do art. 49, XI, sem que isso represente ausência de formas de controle de atos normativos emanados pelo Poder Judiciário que exorbitassem suas competências regulamentares.

Além disso, observou-se que o CNJ foi criado apenas em 2004, de modo que, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, não havia previsão de órgão administrativo nacional do Poder Judiciário com poderes de produção normativa.

Em seguida, apontaram-se os fundamentos que motivaram a formulação da teoria dos poderes implícitos no contexto do julgamento *McCulloch v. Maryland* da Suprema Corte dos Estados Unidos. Ali, em resumo, sedimentou-se a ideia de que, se a Constituição atribui uma competência, devem ser garantidos os instrumentos necessários para a sua execução, ainda que não estejam expressamente listados no texto constitucional.

A decisão anunciada em *McCulloch v. Maryland* veio a influir na doutrina jurídica brasileira e nas decisões emanadas pelo STF. A questão ganhou contornos ainda mais relevantes com o reconhecimento, por parte do STF, de que o Ministério Público dispõe de poderes investigatórios em inquérito penal, a despeito de inexistir disposição expressa no rol de suas competências constitucionais.

Questionou-se, portanto, se o reconhecimento da adequação da teoria dos poderes implícitos ao ordenamento jurídico nacional também não justificaria a possibilidade de o Congresso Nacional sustar atos normativos do CNJ, já que a CRFB/1988 determina ao Poder Legislativo que guarde suas atribuições legislativas em face das competências normativas dos demais Poderes.

Assim, passou-se à análise dos casos em que o Congresso Nacional fez uso de decretos legislativos para suspender atos normativos dos demais Poderes. Verificou-se que apenas doze decretos legislativos foram promulgados desde 1988, embora se tenha ponderado que a simples apresentação de projetos de decreto legislativo já ensejaria pressão política para abandono de iniciativa pelo Poder Executivo. Além disso, apontou-se que o STF entendeu que a mencionada faculdade

do Congresso Nacional não se limita a atos do Chefe do Poder Executivo, atingindo, também, atos de demais autoridades da Administração Pública.

Verificou-se que o poder regulamentar, tal qual a doutrina clássica, deve encontrar suas balizas na lei, sendo vedados atos *ultra legem*, *contra legem* e *citra legem*. Da mesma forma, seria controversa qualquer iniciativa de renúncia ao dever de deliberar temas politicamente. Apesar disso, doutrina mais recente tem compreendido que a adequação à lei, apenas, é ideia ultrapassada no contexto da prática administrativa de um Estado de bem-estar social, sendo mais adequado o uso do termo “controle de juridicidade”.

De toda sorte, verifica-se que o decreto legislativo é o instrumento que o Poder Legislativo detém para dar efeito a esse modo de controle político. No STF, entende-se que é ferramenta legítima do Parlamento para controle de atos normativos do Executivo, embora esteja sujeita à análise formal e material pela Corte. Nenhum dos decretos legislativos endereçados a atos do Executivo, contudo, foi declarado inconstitucional.

Outro entendimento, porém, foi dado ao Decreto Legislativo nº 424, de 2013, que sustou a Resolução nº 23.389, de 2023, do TSE. Da análise do caso no STF, verificou-se que não foram desenvolvidos argumentos significativos que justificassem a impossibilidade de sustação de ato normativo de órgão do Judiciário, mas um discorrer de considerações retóricas e argumentos de autoridade sem lastro doutrinário relevante. Buscou-se, ainda, desqualificar a própria competência do Congresso Nacional na produção de normas, ainda que seja o titular dessa função constitucional. Apesar disso, verificou-se que, a fim de evitar conflitos entre os Poderes, adotou solução de equilíbrio: se reforçou as prerrogativas do TSE, também declarou inconstitucional a Resolução nº 23.389, de 2023, por ir além de suas competências normativas. Entende-se, assim, que o STF seguiu postura que reforça críticas formuladas contra decisões politizadas e de viés consequencialista.

Por fim, até junho de 2024, não houve promulgação de decretos legislativos que suspendam atos administrativos do CNJ por invasão de competência legislativa do Congresso Nacional. Todavia, parte da doutrina e determinados legisladores entendem que há um número de resoluções do Conselho que vão além de suas competências constitucionais.

Dos argumentos trazidos pelo presente trabalho, conclui-se que seria possível, em tese, a suspensão de ato do CNJ por exorbitar sua competência regulamentar. A

análise deve seguir o comando constitucional do art. 49, XI, em adesão à teoria dos poderes implícitos. O instrumento que o Congresso Nacional dispõe é o decreto legislativo, do mesmo modo que se aplica aos atos do Poder Executivo, explicitamente previsto no art. 49, V, em função do contexto e da opção definida pelo constituinte brasileiro.

Por fim, o decreto legislativo sujeita-se ao controle jurisdicional, em linha com os sistemas de freios e contrapesos que condicionam o relacionamento entre os Poderes. A promulgação de decreto legislativo dessa natureza, portanto, não representa violação da função típica do Judiciário, a de julgar, mas de restabelecimento da atribuição precípua do Legislativo, a de legislar.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Magistrado: Congresso já pode sustar atos do Poder Judiciário. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 26 abr. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/213376-MAGISTRADO:-CONGRESSO-JA-PODE-SUSTAR-ATOS-DO-PODER-JUDICIAR>. Acesso em: 15 set. 2023.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Projeto suspende resolução do CNJ sobre política antimanicomial do Poder Judiciário. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 8 ago. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/977200-projeto-suspende-resolucao-do-cnj-sobre-politica-antimanicomial-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; CARVALHO FILHO, José dos Santos. Controle da administração pública e responsabilidade do Estado. *In*: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di (org.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2014. v. 7.

ARISTÓTELES. **Política**. tradução: Vinícius Chichurra. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2022.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 33 Distrito Federal**. Ação Declaratória de Constitucionalidade. Medida Cautelar. 2. Julgamento conjunto com as ADIs 4.947, 5.020 e 5.028. 3. Relação de dependência lógica entre os objetos das ações julgadas em conjunto. Lei Complementar 78/1993, Resolução/TSE 23.389/2013 e Decreto Legislativo 424/2013, este último objeto da ação em epígrafe. 4. O Plenário considerou que a presente ADC poderia beneficiar-se da instrução levada a efeito nas ADIs e transformou o exame da medida cautelar em julgamento de mérito. 5. Impossibilidade de alterar-se os termos de lei complementar, no caso, a LC 78/1993, pela via do decreto legislativo. 6. Ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Violação à separação dos poderes. 7. O DL 424/2013 foi editado no mês de dezembro de 2013, portanto, há menos de 1 (um) ano das eleições gerais de 2014. Violação ao princípio da anterioridade eleitoral, nos termos do art. 16 da CF/88. 8. Inconstitucionalidade formal e material do Decreto Legislativo 424/2013. Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada improcedente. Requerente: Mesa do Senado Federal. Min. Gilmar Mendes, 30 out. 2014a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081119>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 670 Distrito Federal**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição de

inconstitucionalidade do Decreto 430/92, que regulamenta o art. 4. da lei 8.197/91, que dispõe sobre pagamento devidos pela Fazenda Pública Federal, decorrentes de decisão judiciária. Superveniência do Decreto-legislativo n. 3/92 que sustou o inquinado Decreto desde a sua publicação. Pedido prejudicado por perda do seu objeto. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Requerido: Presidente da República. Min. Paulo Brossard, 26 jun. 1992a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266483>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5447 Distrito Federal**. Direito ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Suspensão do período de defeso da pesca por ato do Executivo. Violação ao princípio da precaução. Ameaça à fauna brasileira, à segurança alimentar e à pesca artesanal. 1. Ação que tem por objeto a (in)constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 293/2015, que sustou os efeitos da Portaria Interministerial nº 192/2015, a qual, por sua vez, suspendeu períodos de defeso da pesca de algumas espécies por 120 dias, prorrogáveis por igual prazo. O Decreto Legislativo restabeleceu os períodos originais de defeso, ao argumento de que o Executivo, ao editá-la, teria exorbitado de seu poder regulamentar. [...]. Requerente: Presidente da República. Min. Roberto Barroso, 7 ago. 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753408951>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5779 Distrito Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 13.454/2017. Produção e Comercialização de Medicamentos. Confederação Nacional dos Trabalhadores de Saúde. Legitimidade Ativa. Função Regulatória. Anvisa. Direito à Saúde. Proibição da Proteção Deficiente. Proibição do Retrocesso. Pedido Julgado Procedente. [...]. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde. Min. Nunes Marques, Relator para Acórdão: Min. Edson Fachin, 14 out. 2021a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759332478>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo**. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Ata de Votação do Projeto de Constituição do Senhor Relator Bernardo Cabral. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano II, Suplemento “C” ao n. 171, 27 jan., 1988a. Disponível em: Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Comissão de Redação. Atas da Reuniões (20-4-88, 13-9-88, 14-9-88, 19-9-88 e 20-9-88). **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano II, Suplemento “B” ao n. 307, 23 set., 1988b. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/307anc23set1988SUPB.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1839. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 273, de 2014**. Susta a Resolução - RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2014/decretolegislativo-273-4-setembro-2014-779343-publicacaooriginal-144957-pl.html>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 424, de 2013**. Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-424-4-dezembro-2013-777558-publicacaooriginal-142140-pl.html>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Emenda – Substitutiva nº 2.040. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano II, n. 206, p. 8466-8474, 16 mar., 1988c. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/206anc16mar1988.pdf#page=>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Emenda Coletiva nº 1.830. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano II, n. 211, p. 8733-8749, 23 mar., 1988d. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/307anc23set1988SUPB.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso

em: 15 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Fase S – Emendas (2P) de Plenário e do Centrão**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2024a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993**. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm. Acesso em: 4 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 748 Rio Grande do Sul**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL - DECRETO LEGISLATIVO - CONTEUDO NORMATIVO - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE ATO EMANADO DO GOVERNADOR DO ESTADO - CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 49, V) - POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - AÇÃO DIRETA CONHECIDA. [...]. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Min. Celso de Mello, 6 nov. 1992b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118005/false32478>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **O processo histórico da elaboração do texto constitucional: mapas demonstrativos**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993b. v. 1

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **O processo histórico da elaboração do texto constitucional: mapas demonstrativos**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993c. v. 3

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Padrões de catalogação da legislação**. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaPesquisaGeralNovoPortal/anexo/Padresdecatalogaodalegislaao.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa de jurisprudência**. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=250&queryString=McCulloch%20v%20Maryland&sort=date&sortBy=desc. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Pesquisa: decreto and legislativo em “tipoDocumento”; Sustação em “subject”; 1988 - 2024 em “ano”; Legislação em “tipoDocumento”; Federal em “autoridade”. **LexML Brasil: Rede de Informação Legislativa e Jurídica**, [s. l.], 2024c. Disponível em:

autoridade=Federal&subject=SUSTAÇÃO&smode=advanced;year=1988;year-max=2024. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 81, de 2023**. Susta a aplicação da Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023 do Conselho Nacional de Justiça –CNJ. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023c. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2352341&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 85, de 2013**. Susta os efeitos da resolução administrativa expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral nos autos da Petição no. 9.495/AM, que redefine o número de Deputados Federais, Estaduais e Distritais. Brasília, DF: Senado Federal, 2013b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4405821&ts=1593994232051&disposition=inline>. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 116, de 2020**. Susta os efeitos da Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário, enquanto persistir à emergência de saúde pública de importância nacional em decorrência da Infecção Humana pelo coronavírus (COVID19). Brasília, DF: Senado Federal, 2020b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141283>. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 152, de 2023**. Susta a aplicação da Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Brasília, DF: Senado Federal, 2023d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157408>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 185, de 2020**. Susta parcialmente os efeitos da Recomendação nº 62 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 17 de março de 2020, com relação aos arts. 2º, 3º, 4º e 5º, que enunciam recomendações ao Poder Judiciário acerca de medidas preventivas à expansão do Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Brasília, DF: Senado Federal, 2020c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141758>. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 327, de 2023**. Susta os efeitos da Resolução nº 510 de 26 de junho de 2023 do Conselho Nacional de Justiça – (CNJ). Brasília, DF: Senado Federal, 2023e. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160129>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **Quadro Comparativo entre o texto aprovado em 1º turno, o texto renumerado e revisado, e a redação para 2º**

turno, organizado pelo Relator, Constituinte Bernardo Cabral. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-298.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos Constitucionais: Art. 49.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2021b. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40198>. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 593.727 Minas Gerais.** Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Constitucional. Separação dos poderes. Penal e processual penal. Poderes de investigação do Ministério Público. [...]. Recorrente: Jairo de Souza Coelho. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Min. Cezar Peluso. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes, 14 maio 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.397.442 Pernambuco.** Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Colonia de Pescadores Profissionais Artesanais e Aquicultores Z-39. Min. Presidente, 1 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353160099&ext=.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **Relatório final da Subcomissão do Poder Legislativo.** Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-109.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Requerimento de Destaque nº D1814. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano II, n. 206, p. 8502-8505, 16 mar., 1988f. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/206anc16mar1988.pdf#page=>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2023.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução nº 52, de 6 de outubro de 2011.** Dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários e dá outras providências. Brasília, DF:

Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/res0052_06_10_2011.html#:~:text=Dispõe%20sobre%20a%20proibição%20de,intermediários%20e%20dá%20ou%20tras%20providências. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2023g. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Votação, em segundo turno, do Projeto de Constituição (art. 29, § 4º do Regimento Interno). **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano II, n. 282, p. 12151-12159, 28 jul., 1988g. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/282anc28jul1988.pdf#page=>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Votação, em turno único, da Redação Final do Projeto de Constituição (Parágrafo único do artigo 12 da Resolução nº 3/88). **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano II, n. 307, p. 14265-14360, 23 set., 1988h. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/307anc23set1988.pdf#page=>. Acesso em: 18 out. 2023.

CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF. **Revista de Informação Legislativa**, RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 247–270, jan./mar., 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p247. Acesso em: 22 abr. 2024.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. 4. ed. São Paulo, SP: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Jus.com.br**, [s. l.], 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7694>. Acesso em: 22 abr. 2024.

DELFINO, Lúcio; SILVEIRA, Marcelo Pichioli da. A função do Conselho Nacional de Justiça - CNJ e os limites de sua competência normativa. *In*: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson (org.). **Crise dos poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo**. São Paulo, SP: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2017. p. 491–502.

DEZEN JUNIOR, Gabriel. **Processo legislativo completo: esquematizado em quadros**. Brasília, DF: Alumnus, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2024.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Comentário ao artigo 49, V. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo, SP: Editora Saraiva/Almedina, 2013. p. 1027–1031.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo, SP: Saraiva, 2012.

FRANCISCO, José Carlos. Comentário ao artigo 84, IV. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo, SP: Editora Saraiva/Almedina, 2013. p. 1212–1225.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo, SP: Almedina, 2020.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

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, SP, v. 19, e2315, 2023. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322023000100216&tlng=pt. Acesso em: 22 abr. 2024.

LOCKE, John. **Dois tratados do governo civil**. Lisboa: Edições70, 2006.

MADISON, James. Maior discussão do suposto perigo que os poderes da União representam para os governos estaduais. *In*: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os Artigos Federalistas 1787-1788**. tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 1993. p. 320–325.

MARRAFON, Marco Aurélio; MACEDO, José Arthur Castillo de. Competências exclusivas do Congresso: fundamentos e perspectivas. *In*: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson (org.). **Crise dos poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo**. São Paulo, SP: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2017. p. 601–624.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23. ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo, SP: SaraivaJur, 2024.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Guanabara, Waissman, Koogan, Ltda., 1936. v. 1

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo, SP: Editôra Revista dos Tribunais, 1967. v. 3

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis**. Lisboa: Edições70, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas Ltda, 2018.

PANSIERI, Flávio. Comentário ao artigo 103-B. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo, SP: Editora Saraiva/Almedina, 2013.

PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. **Conselho Nacional de Justiça: atribuição regulamentar no Brasil e no direito comparado**. Belo Horizonte. MG: Editora Fórum, 2011.

PELICIOLI, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Revista de Informação Legislativa**, RIL, Brasília, DF, a. 43, n. 169, jan./mar., 2006. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/169/ril_v43_n169_p21.pdf. Acesso em: 14 set. 2023.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Lei Constitucional nº 1/82**. 30 set. 1982. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1982/09/22700/31353206.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2023.

RÁDIO SENADO. Styvenson quer sustar resolução do CNJ que determinou o fim dos hospitais de custódia. **Senado Federal**, Brasília, DF, 19 maio 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/05/19/styvenson-quer-sustar-resolucao-do-cnj-que-determinou-o-fim-dos-hospitais-de-custodia/>. Acesso em: 15 set. 2023.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça: uma análise após uma década de sua existência e a partir da jurisdição constitucional. *In*: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson (org.). **Crise dos poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo**. São Paulo, SP: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2017. p. 503–516.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios do direito político**. tradução: Edson Bini. São Paulo, SP: Edipro, 2018.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Separação de Poderes: Evolução até à Constituinte de 1988 – Considerações. **Revista de Informação Legislativa**, RIL, Brasília, DF, a. 29, n. 115, jul./set., 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175893/000457220.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 set. 2023.

SCHWARTZ, Bernard. **A history of the Supreme Court**. New York, NY: Oxford University Press, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, Alexis Sales de Paula; MENEGUIN, Fernando Borato. O Decreto Legislativo e o controle da atividade normativa do poder executivo. **REGEN - Revista de Gestão, Economia e Negócios**, Brasília, DF, IDP/Egen, v. 1, n. 1, p. 73–103, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5152/2038>. Acesso em: 6 nov. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. Democracia, jurisdição constitucional e judiciariocracia de coalizão: as relações com as peculiaridades do presidencialismo brasileiro. In: TORON, Alberto Zacharias (org.). **Poder judiciário e democracia: qual o papel do poder judiciário na democracia brasileira?** São Paulo, SP: Tirant lo Blanch, 2022.

STRECK, Lenio Luiz. Limites do consequencialismo no Direito: dos dilemas Trolley ao coronavírus. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 924–934, 2020.

UNITED STATES. Congress Research Service. **Artl.S8.C18.1 Overview of Necessary and Proper Clause**. Washington, D. C., 2022. Disponível em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artl-S8-C18-1/ALDE_00001242/#:~:text=Article%20%2C%20Section%208%2C%20Clause,any%20Department%20or%20Officer%20thereof. Acesso em: 22 out. 2023.

UNITED STATES. United States Senate. **Constitution of the United States**. Washington, D. C., 1787. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>. Acesso em: 22 out. 2023.

UNITED STATES. Supreme Court. **McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819)**. First Party: McCulloch. Second Party: Maryland. 5 mar. 1819. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/case.html>. Acesso em: 22 out. 2023.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder judiciário – crise, acertos e desacertos**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1995.