



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
GRADUAÇÃO EM DIREITO

CARLOS FERNANDES DA SILVA FILHO

**SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO PELO  
CONGRESSO NACIONAL  
Limites na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Brasília - DF

2025

CARLOS FERNANDES DA SILVA FILHO

**SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO PELO  
CONGRESSO NACIONAL: Limites na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade de Brasília – Faculdade de  
Direito como requisito final para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Eneida Orbage de  
Britto Taquary.

Brasília – DF

2025

CARLOS FERNANDES DA SILVA FILHO

**SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO PELO  
CONGRESSO NACIONAL: Limites na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade de Brasília - Faculdade de Direito  
como requisito final para obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Data da aprovação: 02/12/2025

---

Eneida Orbage de Britto Taquary - Orientadora  
Doutora em Direito  
Professora da Faculdade de Direito (FD/UnB)

---

Catharina Orbage de Britto Taquary Berino - Membro  
Doutora em Direito  
Professora da Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília (FPMB)

---

Janny Carrasco Medina - Membro  
Doutora em Direito  
Professora da Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília (FPMB)

## RESUMO

Quais os limites encontrados pelo Congresso Nacional no exercício de sua competência para sustar atos normativos do Poder Executivo (art. 49, inciso V, da Constituição)? Esse é o problema que o presente trabalho pretende investigar, sob a perspectiva da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). A pesquisa se deu a partir de análise bibliográfica e documental, centrando-se no levantamento e estudo crítico de decisões do STF posteriores a 1988 que enfrentaram o tema. Foram identificados limites bem estabelecidos pela Corte. Quanto ao objeto, a sustação alcança apenas atos normativos do Poder Executivo, abrangendo amplamente os atos infralegais e não apenas os regulamentos. Não alcança, porém, atos de efeitos concretos, nem atos do Poder Judiciário ou de outros órgãos autônomos, como Tribunais de Contas. Também não é via idônea para invalidar leis. Quanto ao parâmetro, o STF diferencia a “exorbitância”, vício que legitima a sustação, da “mera ilegalidade”, definindo a exorbitância por critérios materiais como o desvio de finalidade e a inovação normativa indevida. Constatou-se, ainda, que o decreto legislativo de sustação é um ato normativo primário sujeito ao controle de constitucionalidade pelo STF. Pode o decreto legislativo sustar parcialmente um ato, atuando de forma proporcional ao vício constatado. Conclui-se, portanto, que a competência de sustação é uma peça funcional no sistema de freios e contrapesos, mas que não admite excessos. Não é uma licença para controle político genérico, sem critérios; tampouco uma norma ineficaz sem efeitos práticos. Utilizada nos limites traçados, protege a reserva legal e reforça a *accountability*, consolidando o STF como árbitro final dos conflitos institucionais.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional; Separação de Poderes; Controle Parlamentar; Sustação de Atos Normativos; Exorbitância do Poder Regulamentar.

## ABSTRACT

What are the limits encountered by the National Congress in the exercise of its competence to suspend normative acts of the Executive Branch (Art. 49, V, of the Constitution)? This is the problem that the present work intends to investigate, from the perspective of the jurisprudence of the Supreme Federal Court (STF). The research was based on bibliographic and documentary analysis, focusing on the survey and critical study of STF decisions issued after 1988 that addressed the theme. Limits well-established by the Court were identified. Regarding the object, the suspension reaches only normative acts of the Executive Branch, broadly encompassing infralegal acts and not just regulations. It does not, however, reach acts with concrete effects, nor acts of the Judiciary or other autonomous bodies, such as Courts of Audit. It is also not a suitable means to invalidate laws. Regarding the parameter, the STF differentiates "exorbitance," a defect that legitimizes the suspension, from "mere illegality," defining exorbitance by material criteria such as deviation of purpose and undue normative innovation. It was also observed that the legislative decree of suspension is a primary normative act subject to constitutionality control by the STF. The legislative decree may partially suspend an act, operating proportionally to the verified defect. It is concluded, therefore, that the competence of suspension is a functional piece in the system of checks and balances, but it does not admit excesses. It is not a license for generic political control, without criteria; nor is it an ineffective norm without practical effects. Used within the outlined limits, it protects the principle of legality (reserva legal) and reinforces accountability, consolidating the STF as the final arbiter of institutional conflicts.

**Keywords:** Constitutional Law; Separation of Powers; Parliamentary Control; Suspension of Normative Acts; Exorbitance of Regulatory Power.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela única – Lista dos casos analisados .....33

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1. Fundamentos constitucionais da competência de sustação de atos normativos ...	12
1.1. O controle parlamentar na Constituição de 1988 .....	12
1.2. A sustação de atos normativos.....	17
1.2.1. Origem .....	18
1.2.2. Natureza jurídica.....	21
1.2.3. Decreto legislativo .....	23
1.2.4. Atos sustáveis .....	24
1.3. A dinâmica do controle na prática institucional .....	27
1.3.1. O controle como fonte de conflito .....	27
1.3.2. O uso político e a baixa taxa de sucesso .....	28
1.3.3. O efeito dissuasório .....	29
1.3.4. O controle judicial do ato de sustação .....	30
2. Análise dos casos de sustação submetidos ao Supremo Tribunal Federal .....	30
2.1. Metodologia de levantamento dos julgados .....	31
2.2. Análise individualizada dos casos de sustação.....	33
2.2.1. ADI 748/RS (medida cautelar) .....	33
2.2.2. ADI 834/MT (medida cautelar) .....	35
2.2.3. ADI 1.553/DF .....	36
2.2.4. ADI 1.937/PI (questão de ordem em medida cautelar) .....	37
2.2.5. ADC 33/DF.....	38
2.2.6. ADI 5.184/AP .....	39
2.2.7. ADI 5.290/GO .....	40
2.2.8. ADI 5.447/DF .....	41

2.2.9. AgR no RE 1.430.984/AM .....	42
2.2.10. ADC 96/DF (medida cautelar).....	43
2.3. Limites da competência de sustação de atos normativos .....	45
2.3.1. Limites quanto ao objeto do controle .....	46
2.3.2. Limites quanto ao parâmetro do controle .....	47
2.3.3. Limites quanto ao ato de controle e sua revisão judicial .....	48
2.4. Análise crítica da jurisprudência .....	49
CONCLUSÃO .....	52
REFERÊNCIAS .....	55

## INTRODUÇÃO

A separação de Poderes, pilar do Estado Democrático de Direito, foi concebida para evitar a concentração de poder e o arbítrio dos governantes por meio da distribuição de competências estatais entre Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa divisão, contudo, não implica um isolamento absoluto. Pelo contrário, ela é sustentada por um sistema de controles recíprocos, os “freios e contrapesos” (*checks and balances*), no qual cada Poder dispõe de mecanismos para fiscalizar os demais, assegurando um equilíbrio dinâmico e prevenindo a usurpação de funções (Di Pietro, 2025).

Nesse arranjo, o Poder Legislativo se destaca por duas funções: a de legislar, editando as normas gerais e abstratas que regem a vida em sociedade, e a de controlar os atos dos demais Poderes, em especial do Poder Executivo (Dallaverde, 2003).

Embora a função de criar leis seja a mais visível, a função de controle é igualmente importante para o regime democrático. O controle parlamentar, conforme definição de Carvalho Filho (2024, p. 859), é “a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo de fiscalizar a Administração Pública sob os critérios político e financeiro”. Como o Legislativo espelha a representação popular, é natural que a ele seja outorgada a função fiscalizadora.

Historicamente, a função de controle parlamentar antecede, em muitos aspectos, a própria função legislativa como hoje a conhecemos. Os Parlamentos modernos emergiram na Idade Média, primordialmente como órgãos de limitação e controle do poder real, notadamente em matéria tributária, como exemplifica a Magna Carta inglesa de 1215. A evolução dessas instituições, especialmente na Inglaterra, demonstra a paulatina consolidação do poder parlamentar em fiscalizar e questionar os atos da Coroa (Amaral Júnior, 2005).

Nesse contexto é que a Constituição Federal de 1988 confere ao Congresso Nacional, representante direto da vontade popular (Constituição, art. 1º, parágrafo único<sup>1</sup>), um robusto mandato de controle sobre a Administração Pública. O dispositivo central é o artigo 49, inciso X, que estabelece ser da “competência exclusiva do Congresso Nacional [...] fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

<sup>1</sup> Art. 1º .....

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 2025).

Essa competência não é mera faculdade, mas um poder-dever inerente à função representativa. A previsão de um controle genérico no artigo 49, inciso X, representou um fortalecimento significativo das atribuições do Parlamento em comparação com textos constitucionais anteriores (Ferraz, 2018b). Ao fiscalizar, o Legislativo atua como guardião da Constituição e dos recursos públicos, verificando se a gestão administrativa observa os princípios que a regem.

Além daquela, diversas outras competências de controle foram conferidas ao Congresso Nacional. Para este estudo, destaca-se o artigo 49, inciso V, da Constituição, que estabelece ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. É um importante instrumento de controle parlamentar para coibir excessos do Executivo na edição de atos normativos.

Contudo, a delimitação dos contornos dessa competência parlamentar é objeto de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. Nesse sentido, Peroca (2015, p. 1481) alerta que “o controle recíproco é constantemente posto em voga, eis que a linha que aparta o legítimo do ilegítimo é assaz tênue”.

A questão central deste trabalho consiste em determinar quais são os limites para o exercício dessa prerrogativa, bem como os critérios que devem orientar a atuação do Congresso Nacional na sustação de atos normativos do Poder Executivo. Por isso a importância de se conhecer a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, visto que a Corte é a intérprete final do texto constitucional, especialmente quando surgem conflitos entre os outros dois Poderes.

Essa problemática ganha relevância quando se considera que o uso inadequado ou abusivo da competência de sustação pode comprometer tanto a governabilidade quanto a segurança jurídica. Um exemplo da relevância contemporânea dessa discussão foi a denominada “crise do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)”,<sup>2</sup> em 2025. Na ocasião, o Congresso Nacional sustou um decreto presidencial que majorava alíquotas do IOF, o que gerou um intenso debate sobre os limites da competência parlamentar e exigiu a intervenção do Supremo Tribunal Federal para dirimir o conflito.

---

<sup>2</sup> Para uma cronologia da referida crise: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/07/04/decisao-de-moraes-sobre-iof-entenda-como-embate-entre-governo-lula-e-congresso-chegou-ao-judiciario.ghtml>. Acesso em 17 de agosto de 2025.

Diante desse cenário, revela-se fundamental empreender uma análise sistemática da jurisprudência do STF sobre a matéria, com o objetivo de identificar os critérios, requisitos e limites que a Corte tem estabelecido para o exercício válido da competência de sustação. A importância teórica e prática do tema justifica-se, ainda, pela necessidade de se estabelecerem diretrizes claras para a atuação tanto do Poder Executivo, na edição de atos normativos secundários, quanto do Poder Legislativo, no exercício de suas funções de controle.

O presente trabalho propõe-se, portanto, a investigar os limites e a extensão da competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo, conforme delineados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em busca desse objetivo geral, alguns objetivos específicos foram estabelecidos. Primeiramente, compreender o fundamento constitucional da competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo. Em seguida, mapear os atos de sustação promulgados pelo Congresso Nacional ou pelo Poder Legislativo de outros entes da federação que foram objeto de discussão no STF. A partir disso, identificar os critérios que o STF tem utilizado para validar ou invalidar atos de sustação. Por último, sistematizar a jurisprudência do STF sobre o tema, com o intuito de descrever os cenários mais recorrentes de conflito e as soluções jurídicas adotadas, oferecendo um panorama claro para a atuação dos Poderes.

A pesquisa será desenvolvida com abordagem qualitativa, a partir da análise do texto constitucional, da doutrina e, especialmente, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Será feito um levantamento e estudo crítico de julgados sobre a sustação de atos pelo Poder Legislativo.

A análise documental incluirá decisões da Corte, posteriores à Constituição Federal de 1988, que versam sobre o tema, buscando identificar os seus fundamentos, as teses firmadas e eventuais votos divergentes. A pesquisa também contará com revisão bibliográfica de obras e publicações científicas, com ênfase naquelas que abordam temas relacionados ao controle parlamentar, separação de Poderes, atos normativos do Poder Executivo e, em especial, a sustação de atos pelo Congresso Nacional.

A pesquisa adotará o método dedutivo, partindo das premissas gerais estabelecidas pela Constituição Federal e pela teoria da separação de poderes para examinar casos específicos da jurisprudência do STF, com vistas a extrair conclusões sobre os parâmetros e limitações aplicáveis ao exercício da competência de sustação. Espera-se que os resultados obtidos possam

contribuir para uma melhor compreensão dos contornos práticos do princípio da separação de poderes no ordenamento jurídico brasileiro, oferecendo subsídios para o aprimoramento das relações institucionais entre os Poderes da República.

Para alcançar os objetivos propostos, o presente trabalho está estruturado em dois capítulos de desenvolvimento. O primeiro capítulo examina os fundamentos constitucionais e doutrinários da competência de sustação de atos normativos do Poder Executivo. O segundo capítulo dedica-se à análise empírica dos casos de sustação submetidos ao Supremo Tribunal Federal, com a identificação dos critérios e dos limites jurisprudenciais estabelecidos pela Corte.

## **1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA COMPETÊNCIA DE SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS**

Neste capítulo são abordados conceitos necessários à análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos normativos do Poder Executivo. Inicialmente, o controle parlamentar é conceituado, juntamente com uma breve exposição de alguns dos mecanismos à disposição do Congresso para o seu exercício, previstos na Constituição de 1988. Em seguida, a competência de sustação de atos normativos, objeto central deste trabalho, é analisada com maior profundidade. Por último, são examinados aspectos da prática institucional relacionados ao uso desse instrumento de controle parlamentar.

### **1.1. O controle parlamentar na Constituição de 1988**

A separação de poderes é princípio fundamental do Estado brasileiro (art. 2º da Constituição<sup>3</sup>), alçado à condição de cláusula pétreia (art. 60, § 4º, III<sup>4</sup>). Deriva da teoria consolidada por Montesquieu em “O Espírito das Leis”, com base em ideias de Aristóteles e Locke, e visa evitar a concentração de poder e o arbítrio. Para tanto, propõe que o poder controle o próprio poder por meio de um sistema de “freios e contrapesos”. Garante-se, assim, a

<sup>3</sup> **Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (Brasil, 2025).

<sup>4</sup> **Art. 60.** .....

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

.....

III - a separação dos Poderes (Brasil, 2025).

harmonia e a independência mútua entre Legislativo, Executivo e Judiciário, não por um isolamento estanque, mas por uma distribuição de funções com controles recíprocos (Barbosa; Saracho, 2019).

O sistema de freios e contrapesos não incluía, ao menos inicialmente, o Poder Judiciário. A sua inclusão se deu na Constituição norte-americana, conferindo-lhe a competência de controlar a validade das normas editadas pelo Legislativo, em que pese essa previsão não estivesse explícita no texto constitucional. Foi no caso *Marbury v. Madison*, de 1803, que Suprema Corte consolidou esse entendimento, considerado um marco do controle de constitucionalidade (Peroca, 2015).

Ficaram estabelecidos, assim, os moldes da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos, que são elementos indissociáveis do Estado Constitucional brasileiro.

Nesse sistema, cada Poder exerce com primazia as suas funções típicas: legislar e fiscalizar para o Legislativo, administrar para o Executivo e julgar para o Judiciário. No entanto, a Constituição prevê zonas de interpenetração, nas quais um Poder atua, de forma secundária e limitada, em esferas de competência dos demais. É o caso do Executivo, que edita medidas provisórias com força de lei; do Judiciário, que exerce funções administrativas ao gerir seus próprios órgãos; e do Legislativo, que julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. Essa colaboração e controle mútuo são essenciais para manter o equilíbrio institucional (Ramos, 1995).

Na visão de Barroso (2025), a complexidade da sociedade contemporânea ressignifica o princípio da separação de poderes. A rígida especialização funcional perde relevância para dar lugar a instrumentos de controle e coordenação. O princípio deixa de ser apenas um mecanismo de contenção de abusos para se tornar um “instrumento de cooperação, harmonia e moderação entre os diferentes atores e instituições públicas, com vistas à preservação da democracia e à consecução do bem comum” (Barroso, 2025, p. 516).

Dentro desse panorama, a Constituição de 1988 conferiu ao Poder Legislativo um conjunto robusto de atribuições fiscalizatórias, refletindo o momento histórico de sua elaboração (período de redemocratização do Brasil) e a intenção de fortalecer os canais de representação popular frente ao Poder Executivo. Afinal, dadas as suas características, o Legislativo é o poder político por excelência. Argumenta-se, ainda, que tal movimento foi um dos resquícios de uma tentativa frustrada de implantação do parlamentarismo no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (Peroca, 2015).

O fortalecimento da capacidade de fiscalização do Poder Legislativo, no texto da Constituição de 1988, é evidenciado pela previsão do art. 49, inciso X<sup>5</sup>. Trata-se de uma cláusula geral e de eficácia plena, que atribui, ao Congresso Nacional, competência exclusiva e ampla no que diz respeito à fiscalização e ao controle do Poder Executivo. Essa norma superou a sistemática de Constituições anteriores, que ou eram omissas ou condicionavam tal controle à edição de lei regulamentadora<sup>6</sup> (Peroca, 2015).

No que diz respeito ao controle da Administração Pública, uma classificação possível é a tripartida em controle social, controle interno e controle externo. Essa última espécie denota o controle exercido por outras instituições do Poder Público, como o Poder Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público e, especialmente, o controle horizontal exercido pelo Congresso Nacional, valendo-se dos diversos instrumentos previstos na Constituição, abordados adiante (Cortez, 2024).

Para tratar dessa fiscalização desempenhada pelo Poder Legislativo, Medauar (1990) considera que a expressão “controle parlamentar” é mais adequada que “controle legislativo” ou “controle político” para evitar ambiguidades. A expressão “controle legislativo” pode levar a crer tratar-se de fiscalização exercida por meio da lei. Por outro lado, “controle político” pode se referir às conclusões a que se chega, de modo que outras instituições também exercem fiscalização sob esse aspecto.

O controle parlamentar, portanto, pode ser definido como o conjunto de instrumentos e prerrogativas constitucionais à disposição do Congresso Nacional para fiscalizar e supervisionar os atos do Poder Executivo, tanto no processo político de tomada de decisão quanto na atuação administrativa da burocracia. Trata-se de um poder-dever que não se resume a atos que efetivamente anulam ou modificam uma decisão governamental. Uma acepção mais ampla do controle abrange também condutas que, embora não produzam efeitos jurídicos concretos e imediatos, são capazes de influenciar, constranger ou direcionar a atuação do

<sup>5</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....  
X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (Brasil, 2025).

<sup>6</sup> Vide, por exemplo, o artigo 45 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que editava a Constituição Federal de 1967:

**Art. 45.** A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta (Brasil, 1969).

Executivo, como um pedido de informações, a convocação de uma autoridade ou a instalação de uma comissão de inquérito (Cortez, 2024).

O controle parlamentar desdobra-se em duas vertentes principais, distintas quanto ao objeto e aos instrumentos predominantes, embora frequentemente interligadas: o controle financeiro e o controle político (Di Pietro, 2025).

O controle financeiro, disciplinado nos artigos 70 a 75 da Constituição, concentra-se na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Seu objetivo é verificar a regularidade da gestão dos recursos públicos, a legalidade das despesas, a aplicação das subvenções, a observância das normas orçamentárias e a economicidade dos gastos.

Para o exercício dessa função, o Congresso Nacional conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão independente e autônomo, de caráter técnico e especializado, que tem competências como a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente, o julgamento das contas dos demais administradores e a realização de auditorias e inspeções.

Por outro lado, o controle político possui um caráter mais abrangente e está relacionado à avaliação da conduta administrativa sob uma ótica que extrapola a mera conformidade financeira ou contábil. Ele incide sobre a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos em sentido amplo, podendo alcançar também o exame do mérito das decisões, ou seja, sua conveniência e oportunidade face ao interesse público (Di Pietro, 2025).

O controle político permite ao Legislativo questionar as políticas implementadas pelo Executivo, cobrar explicações sobre ações e omissões, avaliar o desempenho de programas e gestores, e verificar o alinhamento da atuação administrativa com os objetivos e princípios constitucionais e legais.

Cortez (2024) classifica os instrumentos de controle parlamentar quanto à iniciativa (ativa/reactiva) e à vontade (voluntária/obrigatória). Segundo a autora, os mecanismos ativos e voluntários são os que melhor expressam a intenção de controle dos congressistas. Nesse grupo, destacam-se cinco ferramentas: as comissões parlamentares de inquérito (CPIs), a convocação de autoridades, os pedidos escritos de informação, as propostas de fiscalização e controle e, por fim, a sustação de atos normativos.

As CPIs são comissões temporárias, criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara, do Senado, ou de ambas as Casas, para apuração de fato determinado e por prazo certo (art. 58, §3º, da Constituição). Elas detêm “poderes de investigação próprios

das autoridades judiciais”, o que lhes permite convocar testemunhas de forma coercitiva, requisitar documentos e determinar quebras de sigilo bancário, fiscal e de dados (Ferraz, 2018c).

Seus poderes, contudo, não são absolutos, encontrando limites nos direitos e garantias fundamentais, no princípio da separação de poderes (não podem determinar prisão, exceto em flagrante; interceptação telefônica; busca domiciliar; indisponibilidade de bens; nem exercer funções jurisdicionais como julgar ou punir) e nas competências federativas (Aguiar, 2012).

Ao final, a CPI elabora um relatório conclusivo que, se apontar ilícitos, deve ser encaminhado ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. As conclusões da CPI também podem subsidiar a atividade legislativa.

Já a convocação de autoridades é uma ferramenta de interpelação direta, que permite à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal ou a qualquer de suas Comissões convocar ocupantes de cargos específicos para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado. São passíveis de convocação os Ministros de Estado, os titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e o Presidente do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviço. A ausência injustificada configura crime de responsabilidade (art. 50, caput, da Constituição).

Embora o objetivo formal seja obter informações, na prática, a convocação serve a múltiplos propósitos políticos, como pressionar por ações, obter visibilidade parlamentar, expor falhas governamentais e até mesmo desencadear responsabilidade política. Destaca-se que, diferentemente das CPIs, as autoridades convocadas não podem invocar o direito ao silêncio sobre os temas da convocação (Nascimento, 2023).

Os pedidos escritos de informação, por outro lado, são encaminhados pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Tais pedidos, ou requerimentos, como são chamados na prática das Casas Legislativas, têm como objetivo solicitar informações e podem ser enviados ao mesmo conjunto de autoridades passíveis de serem convocadas. A Constituição estabelece um prazo de trinta dias para a resposta, e a recusa, o não atendimento no prazo ou a prestação de informações falsas importam em crime de responsabilidade (art. 50, §2º, da Constituição).

A legitimidade restrita às Mesas visa evitar o uso político-partidário excessivo do instrumento (Pacce, 2014). O conteúdo do pedido deve versar sobre ato ou fato da competência da autoridade questionada e ter pertinência com matéria legislativa em trâmite ou com assunto

sujeito à fiscalização e controle do Congresso. Não podem conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre o propósito da autoridade (art. 216, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF; e art. 116, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD).

Quanto às propostas de fiscalização e controle, ao contrário dos demais instrumentos mencionados, não dispõem de previsão constitucional específica. São fundamentadas no já citado artigo 49, inciso X, da Constituição Federal, a cláusula geral que fundamenta, de forma ampla, a atuação fiscalizatória do Poder Legislativo.

Na prática, os parlamentares podem apresentar proposta (PFC, na Câmara dos Deputados; e PFS, no Senado Federal) às comissões, órgãos colegiados aos quais cabe, em matéria de sua competência, “apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer” (art. 58, §2º, inciso VI, da Constituição). Os regimentos das Casas Legislativas<sup>7</sup> detalham ainda mais as atribuições de suas comissões, evidenciando a possibilidade de fiscalização do Poder Público.

Ainda sobre as propostas de fiscalização e controle, Cortez (2024) ressalta que o pedido deve conter um “plano concreto e específico de fiscalização”, não sendo adequada uma solicitação genérica de fiscalização de alguma atividade. A comissão, ao deliberar sobre a proposta, deve avaliar critérios como a conveniência e o alcance da medida, sob os aspectos jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário.

Finalmente, a sustação de atos normativos é o quinto instrumento de controle parlamentar classificado como ativo e voluntário, sugestivo, portanto, de uma maior intenção de fiscalização por parte dos congressistas. Por ser esse o objeto central deste estudo, será abordado com maior profundidade na seção seguinte, na qual serão tratados aspectos conceituais, como sua origem, natureza jurídica, espécie normativa e alcance.

## **1.2. A sustação de atos normativos**

Nesta seção, a competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo é examinada sob uma ótica dogmática e histórica. A análise inicia-se pela origem do instituto e sua evolução no constitucionalismo brasileiro, avançando para a definição de sua

---

<sup>7</sup> Para saber mais sobre as competências das comissões, ver artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e artigo 90 do Regimento Interno do Senado Federal.

natureza jurídica e para o estudo do decreto legislativo, instrumento formal de sua materialização. Por fim, são delimitados os atos passíveis de controle, estabelecendo-se as balizas conceituais que fundamentam a fiscalização parlamentar.

### **1.2.1. Origem**

A competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo representa uma inovação no arranjo institucional do constitucionalismo brasileiro. Diferentemente de outros mecanismos de controle parlamentar que possuem longa tradição em nosso ordenamento, a sustação de atos normativos, na forma como concebida em 1988, não possui precedentes exatamente similares nas constituições pretéritas (Casagrande; Tibúrcio, 2018).

Historicamente, o precedente que guarda maior relação foram as competências atribuídas ao Senado Federal, pela Constituição de 1934, para “examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais” (art. 91, inciso II, da Constituição de 1934), bem como para “propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticados contra lei ou eivados de abuso de poder” (art. 91, inciso III, da Constituição de 1934).

À época, a inovação da Constituição de 1934 foi recebida com otimismo por Pontes de Miranda, que a considerou um dos primeiros exemplos de controle de constitucionalidade abstrato no ordenamento brasileiro, a ponto de afirmar que, se os senadores se dispusessem a executar tal atribuição, prestariam “à legislação nacional enorme serviço” (Miranda, 1936).

Contudo, a norma também foi alvo de críticas que apontavam para o potencial de conflito entre os Poderes. Críticos como Lopes Gonçalves e Araújo Castro questionavam a legitimidade de um órgão legislativo para controlar atos normativos secundários, argumentando que tal função seria mais apropriada ao Poder Judiciário, que a exerceria por meio de seus métodos e processos próprios na análise de casos concretos (Ferraz, 1994).

Valadão (2002) ressalta que a comparação entre a norma de 1934 e a de 1988 deve ser feita com ressalvas, haja vista que o Senado Federal, na Constituição de 1934, tinha contornos diferentes. Não se tratava de uma casa legislativa propriamente, mas se aproximava mais de um “órgão de coordenação dos poderes federais”. Essa configuração era um resquício de uma

proposta contida no anteprojeto daquela Constituição que visava extinguir o sistema bicameral, transformando o Senado em uma espécie de Conselho Supremo. Além disso, a prerrogativa atribuída ao Senado foi efêmera, não sendo replicada nas Constituições que se seguiram (Casagrande; Tibúrcio, 2018).

A origem da competência de sustação de atos normativos reside no processo constituinte inaugurado em 1985. O ambiente político da redemocratização era marcado por um anseio de reequilibrar as relações entre os Poderes, em reação a um período de preponderância do Executivo durante o regime militar. Havia um propósito manifesto entre os constituintes de fortalecer as prerrogativas institucionais do Poder Legislativo, devolvendo-lhe o protagonismo como arena central da representação popular, conforme expresso no relatório inicial da Subcomissão do Poder Legislativo (Falconi, 2023).

A primeira formulação do instituto surgiu no anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como “Comissão Afonso Arinos”, antes mesmo da instalação da Assembleia Nacional Constituinte. O artigo 172, inciso VIII, do anteprojeto, atribuía ao Senado Federal a competência de “vetar os atos normativos da Administração Pública Federal que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa” (Brasil, 1986). Para Falconi (2023), a escolha do verbo “vetar” é significativa, pois sugere um controle prévio, exercido antes que o ato normativo produzisse efeitos, uma concepção que se alinhava à proposta de sistema de governo parlamentarista que permeava aquele anteprojeto.

Já com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte em andamento, o anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo não previa um mecanismo de sustação direta, limitando-se a conferir às comissões um papel genérico de acompanhamento da regulamentação das leis junto ao Executivo. A ideia de um controle mais incisivo foi introduzida por meio de emendas parlamentares, com destaque para a do Deputado Victor Fontana, que propunha “suspender” os atos, e a do então Senador Fernando Henrique Cardoso, que recuperava a ideia de “vetar” e atribuía a competência a todo o Congresso Nacional (Falconi, 2023).

Um momento decisivo ocorreu no âmbito da Comissão de Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. O relator, ao acolher as referidas emendas, substituiu o verbo “vetar” por “sustar”. Com essa mudança, a natureza do controle foi transferida de um veto preventivo (*a priori*) para um ato suspensivo de eficácia (*a posteriori*), aplicável a normas já em vigor. No substitutivo aprovado pela comissão já constava a redação atual do dispositivo (Falconi, 2023).

A trajetória da norma, contudo, não foi linear. Durante as deliberações em Plenário, uma emenda apresentada por um grupo de parlamentares reformistas, que ficou conhecido como “Centrão”, chegou a suprimir a competência de sustação dos atos normativos. A sua reinclusão se deu por meio de um destaque para votação em separado, que permitiu ao Plenário deliberar especificamente sobre aquele ponto. Com uma aprovação massiva de 356 votos favoráveis, e apenas 7 votos contrários e 12 abstenções, a competência foi reinserida no texto constitucional, demonstrando o consenso sobre sua importância (Casagrande; Tibúrcio, 2018).

A origem da competência de sustação em um contexto de debates sobre o parlamentarismo alimentou uma relevante controvérsia doutrinária: seria o artigo 49, inciso V, um resquício do projeto parlamentarista, incompatível com o sistema presidencialista finalmente adotado pela Constituição?

Inicialmente, Ferraz (1994) sustentou essa tese, sob o argumento de que a competência de sustação geraria um polo de conflito adicional no presidencialismo e que sua manutenção no texto final teria sido uma reminiscência da tentativa de implantação do parlamentarismo, sistema de governo que não prosperou. Em razão disso, a autora chegou a recomendar a revogação do dispositivo por ocasião da revisão constitucional prevista no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Contudo, uma análise detida do processo constituinte, como a empreendida por Casagrande e Tibúrcio (2018), sugere uma conclusão distinta. O fortalecimento do Poder Legislativo era um objetivo central para os constituintes, independentemente do sistema de governo a ser adotado, muito em razão das circunstâncias da época (redemocratização do país). A inclusão da competência no âmbito da comissão temática da Assembleia Nacional Constituinte, bem como a sua posterior reinserção deliberada pelo Plenário, indicam que não se tratou de um descuido, mas de uma escolha consciente.

O constituinte de 1988 optou por criar um presidencialismo com características próprias, dotando o Congresso Nacional de ferramentas de controle mais robustas do que as tradicionalmente encontradas (Falconi, 2023). A sustação de atos normativos, portanto, não é um corpo estranho no sistema, mas uma peça intencional no arranjo de freios e contrapesos brasileiro. Essa visão é reforçada pela posterior revisão de posicionamento da própria professora Anna Cândida da Cunha Ferraz, que passou a reconhecer a competência como uma “função que fortalece o Poder Legislativo no quadro estrutural dos poderes e que se bem

utilizada poderá até constituir ferramenta relevante para efetivo controle do Poder Executivo” (Ferraz, 2018a, p. 1107-1108).

### **1.2.2. Natureza jurídica**

No que diz respeito à natureza jurídica, a competência de sustar atos normativos pode ser classificada como um controle político de constitucionalidade de caráter repressivo (Ferraz, 2018a). É possível analisar separadamente, então, cada um dos três elementos que a caracterizam, quais sejam, a natureza política do órgão controlador, a matéria constitucional subjacente ao controle e o momento em que ele é exercido.

A natureza política deriva diretamente do órgão ao qual a Constituição atribuiu essa prerrogativa: o Congresso Nacional, que é, por excelência, o centro da representação popular e do debate político. Diferentemente do controle jurisdicional, exercido por um poder técnico e pautado pela imparcialidade, o controle parlamentar é, em sua essência, permeado pelas dinâmicas partidárias, ideológicas e de representação de interesses que moldam a atuação dos parlamentares (Falconi, 2023).

Na prática política, é comum que as justificativas para os projetos de decreto legislativo se concentrem na inconveniência da medida ou em seus impactos negativos sobre determinados setores da sociedade, refletindo a pressão de bases eleitorais e o jogo de forças entre governo e oposição (Botelho, 2020). A apresentação de um projeto de sustação é, frequentemente, um ato de sinalização política, uma forma de o parlamentar se posicionar sobre determinado tema e prestar contas ao seu eleitorado, independentemente do êxito final da proposição.

Contudo, afirmar que o controle é político não significa que ele seja puramente discricionário ou arbitrário. A própria Constituição impõe balizas jurídicas para seu exercício: a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Ferraz (2018) adverte que o ato de sustação não deve ser fundado em mera ilegalidade ou discordância quanto ao mérito do ato, mas sim pela transgressão de competências constitucionais.

Existe uma tensão inerente entre a motivação política, que impulsiona o controle, e o fundamento jurídico, que o legitima. A prudência recomenda que os parlamentares, cientes da possibilidade de revisão judicial do ato de sustação, estruturem suas justificativas com argumentos técnico-jurídicos, demonstrando de que forma o ato do Executivo extrapolou seus limites (Sotolani, 2018).

Para além da possibilidade de judicialização, Botelho (2020), a partir de análise empírica de projetos de decreto legislativo, inferiu que, ao menos no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, para que a proposta seja aprovada, há influência significativa da qualidade jurídica dos argumentos apresentados.

O segundo elemento da natureza jurídica da sustação é seu caráter de controle de constitucionalidade. Embora, à primeira vista, o confronto pareça se dar entre um ato normativo secundário (o regulamento) e um ato normativo primário (a lei), a questão subjacente é eminentemente constitucional. Quando o Poder Executivo edita um ato que exorbita dos limites da lei que deveria regulamentar, ele não comete apenas um vício de ilegalidade, mas também um vício de inconstitucionalidade.

Isso ocorre porque, ao extrapolar sua competência, o Executivo usurpa a função legislativa, que é atribuição típica do Congresso Nacional. Tal usurpação representa uma quebra do princípio da separação de Poderes, sendo esta matéria constitucional. Ademais, ao criar obrigações ou restringir direitos para além do que a lei permite, o ato executivo viola diretamente o princípio da legalidade, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, inciso II, da Constituição) (Falconi, 2023).

Nesse sentido, ao exercer a competência de sustação, o Congresso Nacional não está apenas corrigindo uma desconformidade legal, mas, principalmente, zelando pela preservação de sua própria competência constitucional, em linha com o que também dispõe o artigo 49, inciso XI, da Constituição Federal<sup>8</sup>.

Finalmente, o controle exercido por meio da sustação é de natureza repressiva. Isso significa que ele incide sobre atos normativos que já completaram seu ciclo de formação, foram publicados e já estão integrados ao ordenamento jurídico, produzindo ou aptos a produzir seus efeitos regulares. Essa característica o distingue dos mecanismos de controle preventivo, que visam impedir que uma norma inconstitucional sequer venha a existir, como o veto do Presidente da República por considerar um projeto, no todo ou em parte, inconstitucional (art. 66, §1º, da Constituição).

<sup>8</sup> **Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....  
XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes (Brasil, 2025).

### 1.2.3. Decreto legislativo

A competência do Poder Legislativo para sustar atos normativos materializa-se por meio do decreto legislativo. Trata-se da espécie normativa designada pela Constituição para regular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional que produzem efeitos externos a ele. Ele integra o rol de espécies normativas primárias elencadas no artigo 59 da Constituição, ao lado das emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias e resoluções.

O decreto legislativo ocupa o mesmo patamar formal das leis, em que pese o seu campo de atuação material seja distinto e reservado. Assim, não há que se falar em revogação de uma lei por um decreto legislativo ou vice-versa; cada qual opera em sua esfera de competência constitucionalmente definida. Por se tratar de matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo, seu processo de elaboração dispensa a sanção ou o veto do Presidente da República, sendo promulgado pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, tão logo sua aprovação seja concluída em ambas as Casas (Moraes, 2025).

No exercício específico da competência de sustação, o decreto legislativo não cria direitos nem estabelece novas obrigações de forma positiva. Em vez disso, o Congresso Nacional atua como um “legislador negativo”, de modo análogo ao que faz o Supremo Tribunal Federal no controle concentrado de constitucionalidade. Sua finalidade é proteger a competência constitucional do Parlamento contra o que considera uma invasão por parte do Executivo (Souza, 2017).

Em relação aos efeitos jurídicos do ato de controle, é preciso observar que sustação não se confunde com a revogação, que é a supressão de um ato administrativo válido e eficaz por razões de conveniência e oportunidade, sendo uma faculdade privativa da própria Administração Pública que o editou. Tampouco se confunde com a anulação, que decorre de um vício de legalidade e, em regra, opera efeitos retroativos para desconstituir o ato desde sua origem (Di Pietro, 2025).

A sustação, por sua vez, implica a suspensão da eficácia do ato normativo questionado. Essa suspensão opera, como regra geral, com efeitos prospectivos (*ex nunc*). Significa dizer que, a partir da publicação do decreto legislativo, o ato do Executivo torna-se inaplicável, isto é, deixa de produzir efeitos. Contudo, os efeitos produzidos pelo regulamento até o momento da sustação são preservados, permanecendo válidos (Valadão, 2002). Essa orientação decorre

da aplicação do princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da Constituição<sup>9</sup>), que visa a proteger a boa-fé e as situações jurídicas já consolidadas sob a vigência de uma norma que, até então, gozava de presunção de validade.

Há, no entanto, quem defende a possibilidade de o Congresso Nacional, no texto do decreto legislativo, modular os efeitos temporais de sua decisão, conferindo-lhe, por exemplo, retroatividade (efeitos *ex tunc*). Souza (2017) traz argumentos nesse sentido, a partir de analogia com outros instrumentos constitucionais. No caso das medidas provisórias rejeitadas ou que perdem eficácia por decurso de prazo, o Parlamento é convocado a regular, por decreto legislativo, as situações consolidadas durante a vigência da medida (art. 62, §§ 3º e 11, da Constituição). Além disso, a Lei nº 9.868, de 1999, permite ao STF modular os efeitos de suas decisões em controle de constitucionalidade.

#### **1.2.4. Atos sustáveis**

O texto do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, ao estipular que a competência do Congresso Nacional alcança os “atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, estabelece três balizas que definem o universo de atos passíveis de controle: a natureza do ato (normativo), a origem orgânica do ato (do Poder Executivo) e o vício que o macula (a exorbitância). Nesta seção, será realizada uma análise de caráter mais conceitual dessas balizas, para que, no capítulo seguinte, sejam examinados os contornos práticos definidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A primeira restrição imposta diz respeito à incidência sobre atos de natureza normativa. Um ato normativo distingue-se por conter preceitos dotados de generalidade, abstração, impessoalidade e imperatividade. A generalidade refere-se ao alcance temático e à aplicabilidade da norma a um número indeterminado ou indeterminável de destinatários, e não a um indivíduo ou grupo específico. A abstração significa que a norma não regula uma situação fática concreta e exaurível, mas sim uma hipótese genérica que pode se repetir no tempo. A impessoalidade garante a aplicação isonômica da norma a todos que se enquadrem em sua hipótese de incidência. Por fim, a imperatividade traduz a força cogente do comando, que impõe um dever ser e prevê sanções em caso de descumprimento (Falconi, 2023).

<sup>9</sup> Art. 5º.....

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (Brasil, 2025).

A segunda baliza delimitadora do objeto da sustação é de natureza orgânica, na medida em que a competência se dirige a atos do Poder Executivo. Implica, portanto, na impossibilidade de sustar atos do Poder Judiciário. A história do processo constituinte corrobora essa interpretação, uma vez que propostas que visavam incluir os atos daquele Poder no escopo do controle parlamentar foram expressamente rejeitadas durante os debates, demonstrando uma escolha deliberada dos constituintes em proteger a esfera normativa do Judiciário desse tipo de interferência (Falconi, 2023).

Sobre essa delimitação, há controvérsia acerca do alcance da expressão “Poder Executivo”. A questão reside em saber se a competência do Congresso se restringe aos atos normativos expedidos privativamente pelo Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) ou se ela se estende a todo e qualquer ato normativo editado por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública.

A tese restritiva, defendida por uma parte da doutrina clássica, sustenta que o controle se aplicaria apenas aos decretos regulamentares, que materializam o exercício do poder regulamentar pelo Chefe do Executivo, previsto no artigo 84, inciso IV, da Constituição<sup>10</sup>. Segundo essa visão, por se tratar de uma competência privativa e indelegável, apenas os atos do Presidente da República poderiam ser objeto de sustação. Atos normativos de hierarquia inferior, como portarias ministeriais, resoluções de agências reguladoras ou instruções normativas, ainda que exorbitantes, estariam fora do alcance do artigo 49, inciso V, cabendo contra eles apenas o controle jurisdicional (Falconi, 2023).

Por outro lado, a tese ampliativa, que tem ganhado prevalência na doutrina contemporânea, defende uma interpretação mais abrangente. Entre os argumentos que a sustentam, está a descentralização da função normativa característica do Estado Regulador moderno. O Congresso Nacional, ao legislar sobre matérias complexas e técnicas, frequentemente edita “leis-quadro”, delegando a pormenorização a diversos órgãos e entidades da Administração Pública, como ministérios e, especialmente, as agências reguladoras (Falconi, 2023).

Além disso, um argumento de interpretação textual reforça essa visão. O dispositivo constitucional se refere a atos do “Poder Executivo”, e não do “Presidente da República”. A

<sup>10</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (Brasil, 2025).

expressão é, portanto, mais ampla e abrange toda a estrutura administrativa federal. Se o constituinte quisesse restringir, teria feito de forma expressa, como fez em outros dispositivos (Falconi, 2023).

A terceira baliza para o exercício da competência de sustação é a existência de um vício que macula o ato normativo do Executivo: a exorbitância. No contexto do artigo 49, inciso V, a exorbitância se caracteriza quando o Poder Executivo, a pretexto de regulamentar uma lei ou legislar a partir de uma delegação, ultrapassa as fronteiras de sua atribuição, invadindo a esfera de competência do Poder Legislativo. Trata-se, em essência, de uma violação ao princípio da legalidade, que, em última instância, configura uma ofensa à própria separação de Poderes (Melo, 2008).

A exorbitância do poder regulamentar pode ser classificada em três modalidades distintas. A primeira é a atuação *contra legem*, que ocorre quando o ato normativo secundário dispõe de maneira contrária ao que estabelece a lei que pretende regulamentar. A segunda é a exorbitância *ultra legem*, na qual o regulamento vai além do que a lei permite, seja criando direitos, impondo obrigações, estabelecendo sanções ou restringindo o alcance da norma de forma não prevista pelo legislador. Por fim, pode se dar na forma *extra legem*, quando o ato normativo trata de matéria estranha ao escopo da lei, inovando no ordenamento jurídico em um campo sobre o qual não recebeu autorização para detalhar (Falconi, 2023).

Há controvérsia doutrinária no que diz respeito ao parâmetro de controle que o Congresso deve utilizar para aferir a exorbitância. Uma corrente mais restritiva defende que a análise deve se ater estritamente à conformidade do ato regulamentar com a lei que ele regulamenta. Nessa visão, a sustação seria cabível apenas em face de um vício de ilegalidade, sendo inviável a suspensão de um regulamento com fundamento em uma violação direta à Constituição (Valadão, 2002).

Contudo, uma segunda corrente admite que o parâmetro de controle seja mais amplo, incluindo não apenas a lei, mas também a própria Constituição. Essa concepção se alinha ao moderno princípio da juridicidade, que submete a Administração Pública não apenas à estrita legalidade, mas a todo o bloco de normatividade, que inclui os princípios e regras constitucionais (Falconi, 2023).

### **1.3. A dinâmica do controle na prática institucional**

A análise da competência de sustação de atos normativos do Poder Executivo não se esgota em sua dimensão jurídica e doutrinária. Resta examinar, ainda, como esse instrumento é, de fato, mobilizado na arena política. A prática institucional revela que o instrumento desencadeia complexas interações entre os Poderes, oscilando entre o confronto direto, a negociação estratégica e o diálogo forçado. A dinâmica de seu uso, marcada por uma baixa taxa de sucesso legislativo, apesar da eficácia como instrumento de pressão, demonstra o seu valor como elemento de fiscalização e de equilíbrio entre os poderes da República.

#### **1.3.1. O controle como fonte de conflito**

A competência de sustação é, por sua própria natureza, uma fonte de atrito institucional. Trata-se de uma “invasão constitucionalmente admitida do Poder Legislativo no exercício de atribuições típicas e inerentes ao Poder Executivo” (Ferraz, 2018a, p. 1107). Ao permitir que o Parlamento suspenda unilateralmente um ato normativo da Administração, a Constituição cria uma zona de tensão, na qual a prerrogativa de um Poder se choca diretamente com a do outro.

Essa característica levou uma corrente doutrinária a ver o instituto com desconfiança. Ferraz (1994) chegou a argumentar que o instrumento não favorece o equilíbrio, mas, ao contrário, cria uma possibilidade adicional de conflito entre Legislativo e Executivo. A principal crítica dessa corrente é que o Legislativo, ao decidir se um ato é exorbitante, estaria usurpando uma função essencialmente judicial, a de interpretar a lei e julgar sua correta aplicação. Adicionalmente, ao fazê-lo, estaria, por via indireta, ditando os termos da regulamentação, invadindo a esfera de competência administrativa do Executivo. Essa sobreposição de funções configuraria uma violação da lógica de Montesquieu, na qual “estaria tudo perdido” se o mesmo poder exercesse as funções de legislar, julgar e executar (Ramos, 1995).

Essa visão crítica chegou a se materializar em uma proposta formal para a extinção da competência, durante os trabalhos de Revisão Constitucional inaugurados em 1993 (Proposta de Emenda Revisional nº 3.342, do deputado Adroaldo Streck). De outro lado, no entanto, há tentativas de ampliar o alcance da sustação para atos de todos os Poderes, como a PEC nº 557/2002. Nesse caso, o parecer da relatora à época, na Comissão de Constituição e Justiça da

Câmara dos Deputados, firmou o entendimento de que a modificação da repartição de competências entre os Poderes, da forma como proposta, implicaria uma ruptura do equilíbrio originário estabelecido pelo constituinte, ofendendo a cláusula pétreia da separação de Poderes (Melo, 2008).

Apesar de nenhuma das propostas terem prosperado, esses episódios evidenciam a tensão institucional que permeia a competência de sustação. Tanto a possibilidade de expansão do controle quanto sua supressão são vistos como potenciais ameaças ao arranjo constitucional.

### **1.3.2. O uso político e a baixa taxa de sucesso**

A taxa de sucesso (quantidade de proposições aprovadas em relação às apresentadas) dos projetos que visam a sustação de atos é extremamente baixa. Cortez (2024) examinou os projetos de decreto legislativo com essa finalidade, apresentados na Câmara dos Deputados entre os anos de 2015 e 2022, e concluiu que apenas 9, dos 1657 apresentados, foram aprovados naquela Casa. Desses, apenas 5 completaram todo o ciclo de tramitação e foram promulgados.

Ao mesmo tempo, Falconi (2023) analisou o número de projetos apresentados em ambas as Casas do Congresso Nacional, desde a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2022, e notou um crescimento considerável ao longo dos anos, especialmente nos governos mais recentes.

A explicação para essa aparente contradição reside na utilidade política do instrumento, que independe de sua efetiva aprovação. A apresentação de um projeto de decreto legislativo é uma ação de baixo custo e que gera visibilidade para o parlamentar. Serve como uma ferramenta de sinalização para sua base eleitoral, demonstrando atuação e posicionamento sobre temas de impacto; como forma de pressão política sobre o governo, forçando a abertura de negociações sobre a matéria; e como um ato de prestação de contas (*accountability*), registrando formalmente a oposição a uma determinada política pública (Cortez, 2024).

A análise da autoria das proposições reforça essa interpretação. Embora seja um instrumento frequentemente utilizado pela oposição, um número significativo de projetos é de autoria de parlamentares da base governista. Isso indica que a sustação não serve apenas à disputa partidária entre governo e oposição, mas também como um mecanismo para resolver conflitos internos da coalizão governamental, bem como para defender interesses setoriais ou regionais específicos (Falconi, 2023).

A baixa taxa de sucesso, por sua vez, é explicada pelos entraves institucionais do processo legislativo, como a tramitação bicameral, os “gargalos” nas comissões temáticas e a necessidade de se construir um consenso político para levar a matéria ao Plenário (Falconi, 2023). Apesar disso, essa baixa taxa de sucesso na aprovação dos projetos de sustação não implica na ineficácia desse instrumento de controle, como será discutido a seguir.

### 1.3.3. O efeito dissuasório

Diante da baixa taxa de sucesso observada, a análise dos projetos de sustação não pode se limitar aos casos em que estes foram aprovados. A eficácia do artigo 49, inciso V, reside menos no seu uso efetivo e mais no que a teoria dos jogos denomina “ameaça crível” (*credible threat*). A mera possibilidade de o Congresso Nacional sustar um ato normativo já exerce um efeito dissuasório sobre a Administração Pública, forçando-a a agir com cautela e a considerar as possíveis reações parlamentares (Falconi, 2023).

Esse fenômeno ocorre quando o Poder Executivo, diante da apresentação de projetos de decreto legislativo que ganham tração política, calcula que o custo de uma derrota no Congresso é maior do que o custo de negociar, alterar ou mesmo revogar o ato questionado por iniciativa própria. A apresentação de um projeto de sustação funciona como uma sinalização do descontentamento parlamentar, abrindo um canal de diálogo que pode levar à autocorreção por parte do órgão editor da norma (Souza, 2017).

Falconi (2023) levantou alguns exemplos dessa dinâmica, isto é, situações nas quais atos normativos do Poder Executivo foram alterados ou revogados após a reação do Congresso. Entre eles, são citados casos de portaria ministerial, de 2017, sobre trabalho análogo à escravidão; decretos, de 2019, que flexibilizavam o porte de armas; e decretos, de 2023, que regulamentavam o novo marco legal do saneamento básico. Casos assim sugerem que a eficácia do controle parlamentar não pode ser medida apenas pelo número de decretos legislativos promulgados, mas também pela sua capacidade de induzir o Executivo a rever seus próprios atos.

#### **1.3.4. O controle judicial do ato de sustação**

A dinâmica de controle não se encerra na relação entre Legislativo e Executivo. O sistema de freios e contrapesos brasileiro prevê uma última etapa de fiscalização, exercida pelo Poder Judiciário. O decreto legislativo de sustação, por ser um ato normativo primário que inova no ordenamento jurídico, está sujeito a controle judicial pelo Supremo Tribunal Federal (Ferraz, 2018a).

Essa possibilidade de revisão judicial funciona como um “freio sobre o freio”, garantindo que o próprio Congresso Nacional não abuse de sua competência de controle. O STF pode ser provocado a analisar se o ato de sustação é, ele mesmo, inconstitucional, seja por vício de forma em sua tramitação, seja por vício material (Melo, 2008).

O aspecto mais peculiar desse controle judicial é que, para aferir a constitucionalidade do ato do Legislativo, o STF precisa, inevitavelmente, analisar o mérito da controvérsia original: o ato do Executivo realmente exorbitou de seu poder regulamentar? O Judiciário, nesse caso, não pode deixar de verificar a conformidade entre o regulamento e a lei, pois a própria existência da competência legislativa para sustar depende da ilegalidade do ato regulamentar (Valadão, 2002).

Essa intervenção judicial fecha o ciclo de controle e reforça o caráter dialógico de todo o processo (Falconi, 2023). Não se trata de uma simples relação de poder na qual o Legislativo impõe sua vontade sobre o Executivo. É, na verdade, um processo tripartite e dinâmico, no qual o Executivo edita a norma, o Legislativo reage e controla, e o Judiciário atua como árbitro final, a fim de que nenhum dos Poderes transborde de suas balizas constitucionais.

Nesse contexto é que o presente trabalho se propõe a examinar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência de sustação de atos normativos, com foco nos limites estabelecidos pela Corte à atuação do Parlamento.

## **2. ANÁLISE DOS CASOS DE SUSTAÇÃO SUBMETIDOS AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Neste capítulo são analisados os casos submetidos a julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre a competência de sustação conferida ao Congresso Nacional. Inicialmente, é descrita a metodologia de levantamento dos julgados. Na sequência, são apresentados, individualmente e em ordem cronológica de julgamento, cada um dos dez casos selecionados.

A partir disso, são definidos os limites da competência de sustação com base na sistematização dos parâmetros extraídos dos casos. Finalmente, é promovida uma análise crítica sobre os entendimentos do STF.

## 2.1. Metodologia de levantamento dos julgados

O levantamento dos casos foi realizado com o uso da ferramenta de pesquisa de jurisprudência disponível na página do Supremo Tribunal Federal. A partir das dicas de pesquisa disponibilizadas, utilizou-se o seguinte parâmetro de pesquisa: susta\$ ato\$ normativo\$ “decreto legislativo”.

O operador \$ (sinal de dólar) permite a substituição de uma quantidade indefinida de caracteres, de modo que fossem abrangidos termos como “sustar” ou “sustação”, bem como “ato normativo” ou “atos normativos”. Já as aspas duplas se destinam à realização de pesquisa nos exatos termos e na exata ordem indicados na expressão de busca. Além disso, estava implícito na pesquisa o operador “e”, que garante que todos os termos estejam no documento<sup>11</sup>.

Do resultado da pesquisa, procedeu-se à seleção de acórdãos, o que pôde ser feito a partir da própria ferramenta de busca (caixa de seleção com as opções Acórdãos / Decisões monocráticas / Informativos / Súmulas). Dos vinte e oito acórdãos retornados, foram excluídos aqueles que, embora atendessem ao parâmetro de pesquisa, tratavam de matéria diversa. Restaram, ao final, oito casos. Além desses, incluiu-se a ADI 748/RS (MC), que embora não tenha sido retornada pela pesquisa<sup>12</sup>, apareceu como precedente em mais de um caso analisado.

Para além desses casos que já contavam com decisões colegiadas, optou-se por incluir, ainda, aquele citado na introdução como exemplo da relevância contemporânea do tema deste trabalho (crise do IOF, ocorrida em 2025). A ação correspondente tem decisão cautelar, proferida monocraticamente pelo relator, ainda sujeita à apreciação do Plenário.

A tabela a seguir lista os casos analisados detidamente na seção seguinte:

<sup>11</sup> Link para a pesquisa realizada:  
[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plura\\_l=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=250&queryString=susta%20ato%20normativo%20%22decreto%20legislativo%22&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plura_l=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=250&queryString=susta%20ato%20normativo%20%22decreto%20legislativo%22&sort=_score&sortBy=desc)

<sup>12</sup> A ADI 748/RS (MC) não apareceu no resultado da pesquisa em decorrência da forma como sua ementa foi escrita. Em vez do termo “sustar”, tal qual consta no dispositivo constitucional, foi utilizado “suspensão da eficácia”.

<b>Ordem</b>	<b>Processo</b>	<b>Data da decisão</b>	<b>Resumo</b>
1	ADI 748/RS (MC)	01/07/1992	Discussão sobre a exorbitância, ou não, do poder regulamentar. Prevaleceu a impossibilidade de o Legislativo sustar ato de organização administrativa (calendário escolar rotativo) que já possuía amparo legal, ainda que genérico.
2	ADI 834/MT (MC)	11/02/1993	Sustação de licitação. Decreto legislativo sem essência normativa e, portanto, não se sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade. Tipificação de crime de responsabilidade por decreto legislativo é inconstitucional.
3	ADI 1.553/DF	13/05/2004	Regulamentação do teto remuneratório. Parcial procedência: legitimidade do decreto legislativo em pontos específicos de exorbitância do regulamento. Sujeição dos empregados públicos independentemente de deliberação das assembleias.
4	ADI 1.937/PI (MC-QO)	20/06/2007	Reintegração de servidores específicos após programa de desligamento voluntário. Reforçou o entendimento de que a competência de sustação do Legislativo, assim como o controle abstrato de constitucionalidade pelo STF, não alcança atos de efeitos concretos.
5	ADC 33/DF	18/06/2014	Congresso não pode sustar ato do Judiciário (resolução do TSE). Além disso, decreto legislativo não poderia alterar ou suspender os efeitos de uma atribuição conferida por meio de uma lei complementar.
6	ADI 5.184/AP	30/08/2019	Sustação de lei complementar estadual (lei orgânica do Ministério Público) é inconstitucional. Decreto legislativo não é meio de controle de constitucionalidade de leis no sentido estrito.
7	ADI 5.290/GO	20/11/2019	Inconstitucionalidade de previsão, em Constituição Estadual, de sustação de atos dos Tribunais de Contas e de alargamento do rol de hipóteses permitidas (atos normativos “em desacordo com a lei”).

<b>Ordem</b>	<b>Processo</b>	<b>Data da decisão</b>	<b>Resumo</b>
8	ADI 5.447/DF	21/05/2020	Validade do decreto legislativo que sustou portaria sobre defeso da pesca. Desvio de finalidade como critério para aferir exorbitância do poder regulamentar.
9	RE 1.430.984/AM (AgR)	25/08/2023	Distinção entre controle de legalidade e controle político de exorbitância do poder regulamentar. Poder Legislativo não pode ampliar competência de sustação para abranger o primeiro caso.
10	ADC 96/DF (MCS)	04/07/2025 e 16/07/2025	Suspensão simultânea dos decretos do IOF e do decreto legislativo. Audiência de conciliação infrutífera. Debate sobre limites da extrafiscalidade e da sustação.

*Tabela única - Lista dos casos analisados.*

## **2.2. Análise individualizada dos casos de sustação**

Passa-se, então, à análise individualizada dos casos selecionados, na ordem cronológica da data da decisão.

### **2.2.1. ADI 748/RS (medida cautelar)**

O primeiro precedente analisado foi o da medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 748, julgada em julho de 1992. O governador do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou a ação contra o Decreto Legislativo nº 6.662/1992, promulgado pela respectiva Assembleia Legislativa.

O conflito originou-se com a edição do Decreto nº 34.185/1992 pelo Poder Executivo, que instituiu um calendário escolar rotativo na rede estadual de ensino, com três grupos alternados de alunos, cada qual com um período específico de ano letivo. O objetivo seria otimizar o uso dos espaços e professores, de modo a absorver toda a demanda por vagas nas escolas. O governo justificou a medida, ainda, como uma forma de cumprir uma diretriz prevista na lei do Plano Plurianual do Estado (Lei nº 9.272/1991).

Em resposta, a Assembleia Legislativa editou decreto legislativo suspendendo a aplicação de parte do decreto governamental, especificamente do dispositivo que estabelecia o

calendário rotativo. O argumento central foi de que o governador teria usurpado função reservada ao Poder Legislativo, na medida em que teria violado o princípio da reserva absoluta de lei.

O Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, conheceu da ação e deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia do decreto legislativo. Com isso, o ato do Poder Executivo que instituía o calendário rotativo voltou a produzir efeitos.

Sobre os pontos abordados no julgado, é importante citar a admissibilidade do controle concentrado de constitucionalidade sobre decretos legislativos de sustação. O voto do ministro relator, Celso de Mello, embora vencido no mérito, foi acolhido por unanimidade quanto ao conhecimento da ação. Argumentou-se que o ato de sustar, ao retirar a eficácia de outra norma, possui “força normativa equiparável à dos preceitos jurídicos que inovam, de forma positiva, o ordenamento estatal”. Ou seja, tem densidade normativa suficiente para ser objeto de ADI, consolidando a tese de que a decisão do Congresso de sustar um ato do Executivo está sujeita à revisão judicial pelo STF.

A principal discordância foi em relação à exorbitância, ou não, do exercício do poder regulamentar pelo Poder Executivo. No entendimento do relator e na linha defendida pela Assembleia, uma diretriz estabelecida no Plano Plurianual, como o tal calendário rotativo, necessitaria ainda de uma complementação normativa, por meio de lei, e não mediante a edição de decreto regulamentar.

Por outro lado, a maioria divergente, que prevaleceu, entendeu que o decreto do governador não extrapolou sua competência. Isso porque não se tratava de um regulamento que contrariava uma lei, mas sim de um ato de organização administrativa que já possuía respaldo, ainda que como diretriz, em uma lei anterior (o Plano Plurianual) aprovada pela própria Assembleia Legislativa.

A decisão, portanto, estabelece um limite importante ao poder de sustação do Legislativo: ele não pode ser utilizado para interferir na execução de políticas públicas pelo Executivo quando estas possuem amparo legal, ainda que genérico. O controle do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, destina-se a coibir excessos na regulamentação de leis, e não a impedir atos de gestão administrativa com base em discordâncias políticas ou de mérito.

Posteriormente, a ADI em questão foi declarada prejudicada, sem julgamento de mérito, uma vez que o decreto regulamentar foi revogado.

## 2.2.2. ADI 834/MT (medida cautelar)

A medida cautelar da ADI 834 foi julgada em fevereiro de 1993, sob a relatoria do ministro Celso de Mello. A ação foi ajuizada pelo governador do Estado de Mato Grosso em face do Decreto Legislativo nº 2.841/1992, promulgado pela Assembleia Legislativa estadual.

O referido decreto, em seu artigo 1º, sustava expressamente uma concorrência pública específica referente à concessão do Terminal Rodoviário de Cuiabá. Adicionalmente, seu artigo 2º tipificava como crime de responsabilidade o descumprimento da sustação por parte do secretário e dos diretores dos órgãos envolvidos. O governador argumentou que o ato legislativo feria o princípio da separação dos Poderes e usurpava a competência da União para legislar sobre crimes de responsabilidade.

O Plenário, por unanimidade, decidiu não conhecer da ação quanto ao artigo 1º do decreto legislativo, mas conheceu e deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 2º.

A Corte entendeu que o artigo 1º do decreto, ao visar uma licitação específica e determinada, não possuía a “essência normativa” exigida para o controle concentrado de constitucionalidade. Segundo o voto do relator, um ato com tais características, ainda que formalizado como um decreto legislativo, tem um conteúdo “materialmente administrativo” e de “efeitos concretos”, carecendo dos atributos de generalidade, abstração e impessoalidade que qualificam um ato como normativo.

Além disso, ao suspender o artigo 2º, a Corte reforçou que o decreto legislativo não é o instrumento idôneo para a tipificação de crimes de responsabilidade, matéria que se submete à “reserva absoluta de lei formal”.

Posteriormente, em fevereiro de 1999, a decisão de mérito, desta vez sob a relatoria do ministro Sepúlveda Pertence, confirmou o teor da medida cautelar, para “conhecer, em parte, da ação direta e, na parte de que conheceu, julgá-la procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º”. O acórdão não trouxe fundamentos adicionais em relação à sustação do ato administrativo.

### 2.2.3. ADI 1.553/DF

A ADI 1.553, julgada em maio de 2004, sob a relatoria do ministro Marco Aurélio, tratava de um conflito entre o Poder Executivo e a Câmara Legislativa do Distrito Federal acerca da regulamentação do teto remuneratório para o funcionalismo público local.

O caso teve origem com a edição do Decreto nº 17.128/1996 pelo governador do Distrito Federal, que visava regulamentar a Lei Distrital nº 237/1992. A referida lei estabelecia como teto a remuneração de secretário de Estado para os servidores da “Administração Direta, Autárquica ou Fundacional”. A lei permitia, ainda, a aplicação do mesmo teto aos dirigentes e empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, “mediante deliberação das respectivas Assembleias Gerais”.

No entanto, o decreto governamental, ao detalhar a aplicação da norma, sujeitou ao teto remuneratório os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, sem a observância daquela condição estabelecida em lei. Além disso, a lei excluía do teto as “vantagens de caráter pessoal de qualquer natureza”, ao passo em que o decreto estabeleceu um rol taxativo das parcelas que poderiam ser excluídas.

Em reação, a Câmara Legislativa editou o Decreto Legislativo nº 111/1996, que sustou o decreto do Poder Executivo, sob o argumento de que este havia exorbitado do poder regulamentar, além de ter desrespeitado a cláusula de irredutibilidade de vencimentos e o direito adquirido. O governador, então, ajuizou a ADI no STF, questionando a constitucionalidade do ato de sustação do Poder Legislativo.

O Plenário julgou a ação parcialmente procedente. Foi declarada a constitucionalidade parcial do decreto legislativo, mantendo a sustação apenas nos pontos em que o decreto do Executivo efetivamente extrapolou os limites da lei que regulamentava. Para as partes do decreto regulamentar que estavam em conformidade com a lei, o ato de sustação da Câmara Legislativa foi declarado constitucional.

A decisão demonstra a atuação analítica do STF ao revisar um ato de sustação parlamentar. A Corte não tratou a questão como uma escolha binária entre a validade total do ato de um Poder ou de outro. Ao contrário, realizou um exame pormenorizado da correspondência entre a lei e o seu regulamento para aferir, dispositivo por dispositivo, em que pontos a exorbitância de fato ocorreu.

O julgado reforçou o entendimento de que a competência de sustação do Legislativo é legítima, mas restrita à exata medida da exorbitância praticada pelo Executivo. O STF sinalizou que o Legislativo não pode se valer de uma exorbitância pontual para anular um ato regulamentar por inteiro, especialmente as partes que se limitam a dar fiel execução à lei.

#### **2.2.4. ADI 1.937/PI (questão de ordem em medida cautelar)**

Em 2007, o Supremo Tribunal Federal voltou a se debruçar sobre a sustação de ato administrativo, de efeitos concretos, no julgamento da ADI 1.937. O caso é do Estado do Piauí, onde o governo havia implementado o “Programa de Incentivo ao Desligamento Voluntário do Servidor Público Estadual”, instituído pela Lei Estadual nº 4.865, de 1996.

Após a instauração de uma CPI para apurar supostas irregularidades na execução do programa, como a coação de servidores para aderirem ao desligamento, a Assembleia Legislativa editou o Decreto Legislativo nº 121/1998. O ato legislativo, a pretexto de sustar os atos de demissão, determinava a “imediata e efetiva reintegração” de 494 servidores, cujos nomes constavam em uma lista anexa ao decreto. O governador do Estado ajuizou a ADI, alegando, entre outros pontos, a violação da separação dos Poderes.

Por unanimidade, o STF decidiu não conhecer da ação direta, julgando prejudicado o pedido de medida cautelar.

Novamente, a fundamentação da decisão baseou-se na ausência de densidade normativa no decreto legislativo impugnado. A Corte destacou que o ato, apesar de seu alcance plural, era “tão concreto quanto aqueles que susta ou torna sem efeito”, isto é, os atos de desligamento. O fato de o decreto legislativo determinar a reintegração de servidores nominalmente listados explicita o seu caráter concreto, razão pela qual não é próprio ao controle concentrado de constitucionalidade, e sim ao controle difuso.

A decisão reforçou o entendimento de que a competência de sustação do Legislativo, assim como o controle abstrato de constitucionalidade pelo STF, não alcança atos de efeitos concretos. O relator, ministro Sepúlveda Pertence, que classificou a situação como uma “teratologia jurídica”, deixou expresso em seu voto que o caráter concreto do ato “na mesma medida em que evidencia o seu desbordamento do âmbito do art. 49, inciso V, da Constituição, o desqualifica como ato normativo apto a submeter-se à ação direta”.

## 2.2.5. ADC 33/DF

O julgamento Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 33, em 2014, se deu em conjunto com o das ADIs 4.947, 5.020 e 5.028, haja vista a dependência lógica entre os respectivos objetos. O relator da matéria foi o ministro Gilmar Mendes.

A origem do caso remete à edição da Lei Complementar nº 78/1993, que, ao regulamentar o art. 45, § 1º, da Constituição<sup>13</sup>, delegou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a atribuição de realizar os cálculos e definir a representação de cada estado e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, com base nos dados populacionais fornecidos pelo IBGE.

Após anos sem atualização, e com base nos dados do Censo de 2010, o TSE editou a Resolução nº 23.389/2013, que promoveu uma nova distribuição das 513 cadeiras. O Congresso Nacional reagiu, então, com a edição do Decreto Legislativo nº 424/2013, que sustou integralmente os efeitos da resolução do TSE.

Diante do impasse institucional, a Mesa do Senado Federal ajuizou a ADC 33, buscando obter do Supremo Tribunal Federal a declaração de constitucionalidade do seu próprio ato de sustação. O STF, por unanimidade, julgou a ação improcedente, declarando a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424/2013.

Em razão do julgamento conjunto das diversas ações correlacionadas, vários foram os pontos discutidos, inclusive eventual inconstitucionalidade formal e material da referida lei complementar. Para os fins do presente trabalho, importa saber que a decisão reforçou o limite orgânico para a competência de sustação: o instrumento de controle é restrito a atos normativos do Poder Executivo, não alcançando atos do Poder Judiciário. Sobre essa questão especificamente, o entendimento foi unânime.

O principal fundamento foi a ausência de previsão constitucional, uma vez que o art. 49, inciso V, da Constituição fala, explicitamente, em “sustar os atos normativos do Poder Executivo”. Nessa linha, a Corte entendeu que a tentativa do Congresso de controlar uma

<sup>13</sup> **Art. 45.** A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados (Brasil, 2025).

resolução de um órgão judicial configurava uma clara violação ao princípio da separação dos Poderes.

Adicionalmente, o STF ressaltou a impropriedade do instrumento utilizado sob a ótica da hierarquia das normas. O Tribunal afirmou que um decreto legislativo não poderia alterar ou suspender os efeitos de uma atribuição conferida ao TSE por meio de uma lei complementar. Apenas uma nova lei complementar teria o condão de modificar a delegação originalmente conferida pela LC nº 78/1993.

Por fim, a Corte apontou, ainda, um vício adicional no ato do Congresso: o decreto legislativo foi editado em dezembro de 2013, a menos de um ano das eleições gerais de 2014, desrespeitando o princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição<sup>14</sup>).

#### **2.2.6. ADI 5.184/AP**

Em agosto de 2019, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI 5.184, sob a relatoria do ministro Luiz Fux. A controvérsia teve início no estado do Amapá, após a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 79/2013, que instituía a nova Lei Orgânica do Ministério Público estadual. O projeto de lei complementar foi de iniciativa do procurador-geral de justiça, tramitou e foi aprovado pela Assembleia Legislativa, sendo posteriormente sancionado pelo governador.

Mais de um ano depois, a mesma Assembleia Legislativa editou o Decreto Legislativo nº 547/2014. Este ato não apenas sustava a vigência da referida lei complementar, mas ia além, declarando nula a própria aprovação do projeto de lei que lhe deu origem. A justificativa era a existência de um suposto vício formal na tramitação do projeto, que teria seguido um regime de urgência indevidamente. O procurador-geral da República, então, ajuizou a ADI 5.184, argumentando que a Assembleia Legislativa usurpou competência do Poder Judiciário e violou a separação de Poderes.

O STF, por unanimidade, julgou a ação procedente, para declarar a constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 547/2014. A decisão estabeleceu um limite hierárquico sobre o objeto da sustação: o decreto legislativo, previsto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, é um instrumento para controlar atos normativos secundários do Poder

<sup>14</sup> **Art. 16.** A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (Brasil, 2025).

Executivo, não sendo apto a anular ou sustar os efeitos de uma lei em sentido estrito, menos ainda de uma lei complementar, que demanda quórum qualificado para a sua aprovação.

Uma vez concluído o processo legislativo, com a deliberação parlamentar, sanção do Executivo e promulgação, a lei incorpora-se ao ordenamento jurídico e só pode ter sua validade questionada pela via do controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário. A tentativa da Assembleia Legislativa de, por meio de um decreto legislativo, anular um processo legislativo já finalizado e invalidar uma lei vigente foi vista pelo STF como uma forma de “controle político *a posteriori* da lei, sem nenhum respaldo para tanto na ordem jurídica”.

O Tribunal rechaçou, ainda, o argumento de que a Assembleia estaria exercendo seu poder de autotutela para rever seus próprios atos (Súmula 473 do STF<sup>15</sup>), esclarecendo que tal prerrogativa se aplica apenas a atos de natureza administrativa, e não aos atos de natureza legislativa, como a aprovação de uma lei.

#### **2.2.7. ADI 5.290/GO**

O presente caso, de novembro de 2019, cuida de uma tentativa de ampliação, em âmbito estadual, da competência de sustação parlamentar. A ADI 5.290 foi ajuizada pelo procurador-geral da República, dessa vez não contra um ato de sustação, mas em face do inciso IV do artigo 11 da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pela Emenda à Constituição nº 46/2010<sup>16</sup>.

A redação original do dispositivo era simétrica à da Constituição Federal. A referida emenda, contudo, expandiu essa competência em duas frentes: alterou o parâmetro do controle, passando a permitir a sustação de atos que estivessem “em desacordo com a lei”; bem como ampliou o objeto do controle, incluindo os atos normativos dos Tribunais de Contas.

O PGR argumentou que tais modificações violavam o princípio da separação de Poderes e o princípio da simetria, ao conferir à Assembleia Legislativa uma prerrogativa de natureza jurisdicional não prevista no modelo federal. O STF, por unanimidade, julgou a ação

<sup>15</sup> **Súmula 473:** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

<sup>16</sup> “**Art. 11.** Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa:

(...)

IV - sustar os atos normativos do Poder Executivo, ou dos Tribunais de Contas, em desacordo com a lei ou, no primeiro caso, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

procedente, para declarar a inconstitucionalidade da nova redação do inciso IV do art. 11 da Constituição de Goiás.

A Corte assentou que a competência do art. 49, inciso V, da Constituição é uma “norma derogatória do princípio da separação dos Poderes” e, como tal, deve ser interpretada de forma restritiva. Entendeu, ainda, que a Constituição Federal autoriza o Congresso a coibir apenas a exorbitância do poder regulamentar, mas não lhe confere um poder genérico para fiscalizar a legalidade de qualquer ato normativo. Ao ampliar a competência para atos em “desacordo com a lei”, a norma goiana desrespeitou o princípio da simetria e atribuiu ao Legislativo uma função de controle de legalidade que é, por natureza, jurisdicional.

Além disso, a decisão reafirmou o limite orgânico da competência de sustação, estendendo a lógica já aplicada ao Poder Judiciário, na ADC 33, aos Tribunais de Contas. O STF decidiu que é inconstitucional a possibilidade de o Legislativo sustar atos de um Tribunal de Contas, pois, embora estes órgãos auxiliem o Parlamento na fiscalização, eles não lhe são subordinados e gozam de garantias de independência, autonomia funcional, administrativa e financeira. Permitir essa ingerência violaria a separação dos Poderes.

## **2.2.8. ADI 5.447/DF**

A ADI 5.447, julgada em maio de 2020, trouxe à tona discussão centrada na finalidade do ato do Poder Executivo. O caso envolveu a Portaria Interministerial nº 192/2015, editada pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Meio Ambiente (MMA), que suspendia por 120 dias os períodos de defeso de diversas espécies pesqueiras. O período de defeso é uma proibição temporária da pesca, estabelecida por lei, para proteger a reprodução e garantir a sustentabilidade dos estoques pesqueiros. Durante esse período, os pescadores artesanais recebem um benefício social, o seguro-defeso.

A justificativa do Poder Executivo para a suspensão baseava-se na necessidade de revisar os períodos de defeso, na precariedade dos dados que os sustentavam e, notadamente, na existência de indícios de fraude no pagamento do seguro-defeso, que gerava enorme custo aos cofres públicos.

Em resposta, o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 293/2015, sustando os efeitos da portaria. O argumento do Legislativo foi o de que o Executivo, ao

suspender o defeso, não agiu para proteger o meio ambiente, mas sim por razões puramente fiscais, configurando, assim, a exorbitância de seu poder regulamentar. O conflito foi levado ao STF pela Presidência da República, que ajuizou a ADI contra o ato de sustação do Congresso.

O STF, por maioria, julgou a ação improcedente, declarando a constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 293/2015. Com isso, o ato do Congresso que restabeleceu os períodos de defeso foi considerado válido. A pesca de determinadas espécies, em períodos específicos, manteve-se vedada, sendo devido o seguro-defeso, ao contrário do que pretendia a portaria interministerial.

A importância do julgado reside na consolidação do desvio de finalidade como um critério para aferir a exorbitância do poder regulamentar. A Corte não se limitou a uma análise formal da competência do Executivo, mas investigou a motivação e o propósito subjacente à edição da portaria. Admitiu, portanto, a possibilidade de o Legislativo coibir situações em que, sob a aparência de legalidade, a competência regulamentar do Poder Executivo é utilizada para fins diversos daqueles para os quais foi concebida.

No caso concreto, não foram realizados estudos técnicos para avaliar a necessidade, ou não, da proteção conferida às espécies de peixes. Havia, ainda, um documento da Secretaria do Tesouro Nacional propondo a suspensão de todos os defesos existentes na legislação, em momento que coincidiu com uma crise econômica. O STF concluiu, diante disso, que havia “indícios robustos de que as razões ambientais não foram aquelas que predominaram na decisão de suspender o período de defeso”

A competência para regulamentar o defeso, conferida ao Executivo pela Lei nº 11.959/2009, tem como finalidade a proteção ambiental e a sustentabilidade dos recursos pesqueiros. Ao utilizar essa prerrogativa com o objetivo de reduzir despesas, o Executivo desvirtuou a competência que lhe foi legalmente atribuída, configurando o desvio de finalidade e, consequentemente, a exorbitância do poder regulamentar.

## **2.2.9. AgR no RE 1.430.984/AM**

O Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (AgR no RE) nº 1.430.984 foi julgado, em agosto de 2023, pela Primeira Turma do STF, sob a relatoria da ministra Cármem Lúcia. A origem da controvérsia se deu com a edição, pela Assembleia Legislativa do Amazonas, do

Decreto Legislativo nº 820/2017, que sustou atos do Departamento Estadual de Trânsito do Amazonas (DETRAN/AM), consistentes em uma circular e três portarias.

A justificativa da Assembleia Legislativa para a sustação foi a de que os atos do DETRAN/AM teriam extrapolado os limites da Lei Estadual nº 3.564/2010, configurando, assim, um excesso no poder regulamentar. A validade do decreto legislativo foi questionada perante o Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM), que o declarou inconstitucional. Inconformados, o Ministério Público do Amazonas e a Assembleia Legislativa recorreram ao Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que a decisão do TJAM não apresentava fundamentação suficiente.

A Primeira Turma do STF, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, mantendo a decisão de mesmo sentido em relação ao recurso extraordinário.

A decisão do TJAM, mantida pelo Supremo, destacou a distinção entre o controle de legalidade, de competência do Poder Judiciário, e o controle político de exorbitância do poder regulamentar, atribuído ao Poder Legislativo pelo art. 49, inciso V, da Constituição Federal. Na concepção do TJAM, não poderia ser um caso de extração de poder regulamentar, tendo em vista que tal poder é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A decisão da Primeira Turma, na mesma linha, baseou-se no entendimento de que a controvérsia não caracterizava uma questão constitucional, mas de mera legalidade. A ministra Cármem Lúcia citou como precedente a ADI 5.290/GO, descrita em item anterior e também de sua relatoria, na qual se decidiu ser “inconstitucional a ampliação da competência da Assembleia Legislativa para sustar atos do Poder Executivo em desacordo com a lei”.

Além disso, para determinar se o decreto legislativo de sustação era válido, seria imprescindível analisar se os atos do DETRAN/AM de fato contrariavam a lei estadual. Tal análise, contudo, exigiria o reexame de legislação local, procedimento vedado em sede de recurso extraordinário, conforme consolidado na Súmula nº 280 do STF<sup>17</sup>.

## **2.2.10. ADC 96/DF (medida cautelar)**

O caso mais recente diz respeito à chamada “crise do IOF”, já mencionada na introdução, apreciada pelo STF em 2025, no âmbito da ADC 96 e das ADIs 7.827 e 7.839, todas

---

<sup>17</sup> **Súmula 280:** Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.

sobre o mesmo tema e submetidas a decisão conjunta. Como salientado no trecho sobre a metodologia de levantamento dos casos, esse é o único entre os examinados que ainda não contava, ao tempo da elaboração deste trabalho, com uma decisão colegiada. No entanto, ainda assim foi incluído diante da sua contemporaneidade e repercussão, fatores determinantes na escolha do tema de pesquisa.

O conflito teve início quando o Presidente da República editou os Decretos nºs 12.466/2025 e 12.467/2025 e, posteriormente, o Decreto nº 12.499/2025, que revogou e substituiu aqueles, promovendo uma elevação das alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF). O Poder Executivo justificou a medida como um ato de natureza extrafiscal, destinado a regular o mercado de crédito e corrigir distorções, com amparo na competência que lhe é conferida pelo art. 153, § 1º, da Constituição Federal<sup>18</sup>.

O Congresso Nacional reagiu com a promulgação do Decreto Legislativo nº 176/2025, que sustou os efeitos dos decretos presidenciais por exorbitância do poder regulamentar. O fundamento do ato de sustação, bem como da ADI ajuizada pelo Partido Liberal (PL) em face dos decretos presidenciais, era de que o aumento do IOF não possuía finalidade regulatória, mas sim um propósito arrecadatório, visando cobrir déficits orçamentários, o que configuraria um desvio de finalidade.

Diante do impasse institucional, o relator, ministro Alexandre de Moraes, proferiu decisões cautelares para gerir o conflito. A primeira, de 4 de julho de 2025, suspendeu a eficácia de todos os atos normativos envolvidos: tanto os decretos presidenciais que majoravam o IOF quanto o decreto legislativo que os sustava. Além disso, designou uma audiência de conciliação entre os Poderes Executivo e Legislativo, em busca de uma solução para a crise.

Em 16 de julho de 2025, após a realização da audiência, na qual não se chegou a um consenso, reajustou a decisão cautelar. O ministro relator determinou o retorno da eficácia da maior parte do decreto presidencial, validando as majorações de alíquotas. Contudo, manteve a suspensão de uma parte específica do decreto: aquela que equiparava a operação de “risco

<sup>18</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

...

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

...

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V (Brasil, 2025).

sacado” a uma operação de crédito, inovando ao criar mais uma hipótese de incidência para o IOF. Consequentemente, a eficácia do decreto legislativo do Congresso foi mantida apenas nesse ponto específico. A decisão ainda depende de apreciação do Plenário.

Quanto aos fundamentos, a primeira decisão reconheceu que havia dúvida razoável sobre o desvio de finalidade, ao considerar plausível o argumento de que a majoração do IOF tinha um viés arrecadatório, e não extrafiscal. Na linha do que foi decidido na ADI 5.447/DF (portaria que suspendia o período de defeso da pesca), o relator sinalizou que o desvio de finalidade, se comprovado, seria causa de constitucionalidade. Entretanto, na segunda decisão, considerou que este não restou comprovado.

Outro ponto merece destaque nas decisões: na primeira, o relator considerou que os decretos presidenciais eram “decretos autônomos”, fundados diretamente em uma competência constitucional (art. 153, § 1º). Sendo assim, não decorriam do poder regulamentar do Presidente da República e, por consequência, não se submeteriam ao controle repressivo pelo decreto legislativo. Na segunda decisão, por outro lado, manteve a sustação do Congresso no ponto específico da operação de “risco sacado”. A decisão legitimou a reação do Legislativo, mas somente na exata medida em que o Executivo havia, de fato, exorbitado.

### **2.3. Limites da competência de sustação de atos normativos**

A análise individualizada dos precedentes permite uma sistematização dos contornos que o Supremo Tribunal Federal tem estabelecido para o exercício da competência de sustação conferida ao Poder Legislativo. A jurisprudência revela a consolidação de limites que podem ser organizados em três eixos: limites quanto ao objeto do controle (o que pode ser sustado), limites quanto ao parâmetro do controle (por que pode ser sustado) e, finalmente, limites inerentes ao próprio ato de controle e à sua revisão judicial.

A definição de limites pelo STF não esvazia a prerrogativa parlamentar, mas a orienta para um uso equilibrado dentro do sistema de freios e contrapesos. Ao mediar conflitos entre Legislativo e Executivo, a Corte busca restringir esse instrumento à sua finalidade constitucional: coibir a usurpação do poder de legislar, sem permitir que se torne uma ferramenta de controle político genérico sobre a Administração Pública.

### **2.3.1. Limites quanto ao objeto do controle**

O primeiro conjunto de balizas definido pela jurisprudência refere-se à delimitação dos atos passíveis de serem sustados pelo Congresso Nacional.

Apesar de constar da literalidade do dispositivo constitucional, a Corte já precisou reforçar, em mais de uma ocasião, que a competência de sustação incide exclusivamente sobre atos de natureza normativa, caracterizados pela generalidade e abstração. Estão excluídos de seu alcance, portanto, os atos de efeitos concretos.

Em 1993, no julgamento da ADI 834/MT (MC), o Tribunal entendeu que um decreto legislativo que sustava uma concorrência pública específica não possuía a essência normativa necessária para ser objeto do controle concentrado de constitucionalidade.

Anos depois, na ADI 1.937/PI (MC-QO), a tese foi reafirmada em um caso de tentativa de reintegração, por decreto legislativo, de um grupo de servidores nominalmente listados. A pretexto de sustar, o instrumento de controle anulava atos administrativos concretos, o que o desqualificava como um ato normativo idôneo para o controle concentrado de constitucionalidade, levando ao não conhecimento da ação direta. No voto do relator, ficou registrado que esse caráter concreto, tanto do ato de sustação quanto do seu objeto, também evidenciava o desbordamento da competência do art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

Para além da natureza do ato sustado, a jurisprudência já precisou se debruçar sobre o limite orgânico imposto ao instrumento de controle parlamentar. Novamente, apesar da literalidade do dispositivo constitucional, coube ao Supremo reforçar: a competência de sustação alcança apenas atos do Poder Executivo. Na ADC 33/DF, o STF declarou inconstitucional o decreto legislativo do Congresso Nacional que pretendia sustar uma resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A Corte destacou a ausência de previsão constitucional para submeter atos do Poder Judiciário ao controle parlamentar, considerando tal tentativa uma violação direta ao princípio da separação dos Poderes.

A mesma lógica foi estendida aos Tribunais de Contas no julgamento da ADI 5.290/GO. Ao analisar a emenda à Constituição goiana que permitia à Assembleia Legislativa sustar atos do Tribunal de Contas, o STF declarou a norma inconstitucional, ressaltando que, embora auxiliem o Legislativo, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e independentes, não se subordinando hierarquicamente ao Parlamento. Fica claro, portanto, que o alvo da competência

de sustação é unicamente o Poder Executivo, não se estendendo a outros Poderes ou órgãos de Estado.

É preciso examinar, ainda, em relação aos atos normativos do Poder Executivo, quais podem ser objeto de sustação, visto ser essa uma questão controversa na doutrina. Há, como tratado na seção 1.2.4, uma corrente mais restritiva, que sustenta que o controle se aplicaria apenas aos decretos regulamentares, que materializam o exercício do poder regulamentar, privativo e indelegável, pelo Chefe do Executivo. Na análise do RE 1.430.984/AM, interposto em face de um acórdão do TJAM, foi possível perceber que aquele tribunal se alinha a essa corrente. O STF, por outro lado, se mostrou alinhado à corrente que defende uma interpretação mais abrangente ao validar, na ADI 5.447/DF, a sustação de portaria interministerial no caso sobre o período de defeso da pesca.

Por fim, o STF estabeleceu um limite de natureza hierárquica, assentando que o decreto legislativo, embora seja um ato normativo primário, não é o instrumento adequado para sustar ou anular uma lei em sentido estrito. Na ADI 5.184/AP, a Corte julgou inconstitucional um decreto legislativo estadual que não apenas sustava, mas anulava uma lei complementar já promulgada, a pretexto de corrigir um vício em sua tramitação. O Tribunal firmou o entendimento de que, uma vez encerrado o processo legislativo e incorporada a lei ao ordenamento, sua validade só pode ser questionada por meio do controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário. Permitir que o Legislativo, por meio de um ato de competência exclusiva (o decreto legislativo), pudesse invalidar o resultado de um processo legislativo completo, que inclui a sanção do Executivo, seria subverter a hierarquia das normas e o próprio sistema de separação de Poderes.

### **2.3.2. Limites quanto ao parâmetro do controle**

O segundo eixo de limitações refere-se ao vício que deve macular o ato do Executivo para legitimar a reação do Parlamento. A Constituição fala em “exorbitância”, e a jurisprudência do STF tem se dedicado a dar contornos a esse conceito, distinguindo-o da mera ilegalidade e desenvolvendo critérios para sua aferição.

Na ADI 5.290/GO, o STF declarou inconstitucional a norma estadual que ampliava a competência de sustação para atos do Executivo que estivessem simplesmente “em desacordo com a lei”. A Corte considerou que tal ampliação transformaria o Legislativo em uma instância

revisora da legalidade dos atos administrativos, função de natureza jurisdicional. A competência de sustação é, portanto, instrumento destinado a coibir um vício qualificado: o excesso que representa uma invasão na competência de legislar.

Para identificar esse excesso qualificado, a jurisprudência desenvolveu dois critérios materiais principais. O primeiro é o desvio de finalidade. Este critério foi determinante no julgamento da ADI 5.447/DF, o caso do período de defeso da pesca. O STF validou a sustação pelo Congresso ao concluir que o ato do Executivo foi editado com um propósito fiscal, de reduzir despesas com o seguro-defeso, e não com a finalidade ambiental para a qual a competência lhe fora outorgada por lei. Ao desvirtuar o propósito da norma, o Executivo cometeu desvio de finalidade, o que foi equiparado pela Corte à exorbitância do poder regulamentar.

A mesma linha de raciocínio foi empregada, ao menos inicialmente, na ADC 96/DF (crise do IOF). Naquele caso, a dúvida razoável sobre a motivação arrecadatória, em detrimento da finalidade extrafiscal do tributo, foi o que justificou a primeira intervenção cautelar do STF.

O segundo critério é a inovação na ordem jurídica, que ocorre quando o regulamento, sem necessariamente contrariar a lei, vai além dela (*ultra legem*), criando direitos, obrigações ou situações jurídicas não previstas pelo legislador. Este vício foi um dos fundamentos da segunda decisão cautelar da ADC 96/DF. O STF entendeu que, ao equiparar a operação de “risco sacado” a uma operação de crédito para fins de incidência do IOF, o decreto presidencial não estava meramente regulamentando, mas sim criando uma nova hipótese de incidência tributária, matéria reservada à lei. Essa invasão da competência legislativa foi caracterizada como uma situação de exorbitância do poder regulamentar.

De forma semelhante, na ADI 1.553/DF, o Tribunal validou a sustação da parte do decreto regulamentar que impunha o teto remuneratório às empresas estatais sem a prévia deliberação de suas assembleias, condição exigida pela lei, configurando também uma atuação para além dos limites legais.

### **2.3.3. Limites quanto ao ato de controle e sua revisão judicial**

Finalmente, a jurisprudência do STF deixa claro que o próprio ato de sustação, o decreto legislativo, não está imune ao controle. Ele está submetido a limites e à revisão final pelo Poder Judiciário, que se posiciona como o árbitro do sistema de freios e contrapesos.

Os casos analisados neste trabalho são exemplos práticos de que o decreto legislativo é um ato normativo primário passível de controle de constitucionalidade pelo STF, quando dotado de generalidade e abstração. O Poder Legislativo não detém a palavra final sobre a existência ou não de exorbitância por parte do Executivo. Essa prerrogativa pertence, em última instância, ao Supremo Tribunal Federal, que, ao analisar a constitucionalidade do ato de sustação, precisa adentrar no mérito da controvérsia original e verificar se o ato do Executivo era, de fato, exorbitante.

Ademais, a revisão judicial não se limita a um juízo binário de validade ou invalidade do decreto legislativo. A jurisprudência demonstra que o STF realiza uma análise meticulosa e pautada pela proporcionalidade. Nos casos da ADI 1.553/DF e da ADC 96 MC/DF, a Corte não invalidou integralmente o ato de sustação. Em vez disso, examinou o decreto regulamentar ponto a ponto e manteve a sustação apenas nas partes em que o Executivo havia efetivamente exorbitado. Isso demonstra que a reação do Parlamento deve ser proporcional ao excesso cometido, e cabe ao STF calibrar essa medida.

Esse entendimento impõe ao Parlamento dever de motivação analítica, com indicação precisa dos pontos exorbitantes e do respectivo dispositivo legal violado. Esse limite protege a função regulatória do Executivo, evita soluções radicais e favorece a estabilidade normativa. Ao mesmo tempo, impõe uma carga argumentativa mais elevada ao decreto legislativo, que não se legitima com fundamentação genérica.

Por fim, a atuação do STF na ADC 96/DF (crise do IOF) revela o papel da Corte como um poder moderador em momentos de conflito institucional. A decisão inicial de suspender tanto os atos do Executivo quanto o ato do Legislativo, somada à convocação de uma audiência de conciliação, demonstra uma postura que vai além da função jurisdicional clássica. O Tribunal agiu como um gestor de crise, buscando restabelecer o diálogo e a harmonia entre os Poderes. A solução dada até então, em decisão cautelar e que validou parcialmente a atuação de ambos, reforçou o papel do Supremo Tribunal como o árbitro responsável por manter o equilíbrio do sistema de freios e contrapesos.

#### **2.4. Análise crítica da jurisprudência**

A sistematização dos precedentes do Supremo Tribunal Federal demonstra que a Corte construiu, ao longo de três décadas, uma jurisprudência relativamente coesa e estável no que

tange aos limites da competência de sustação de atos. Limites formais, como a restrição a atos normativos do Poder Executivo e a exclusão de atos de efeitos concretos, foram reafirmados, oferecendo um grau considerável de segurança jurídica quanto ao objeto e ao alcance do controle parlamentar. Contudo, uma análise mais aprofundada, especialmente no que concerne ao parâmetro material da “exorbitância”, revela questões que merecem um exame crítico.

O primeiro ponto de atenção reside na tênue distinção entre a “exorbitância do poder regulamentar”, que legitima a atuação do Legislativo, e a “mera ilegalidade”, cuja apuração compete ao Poder Judiciário. Embora a Corte reitere essa diferenciação em julgados como a ADI 5.290/GO e o RE 1.430.984/AM, a aplicação desse critério não é algo tão objetivo. A análise dos casos demonstra que a qualificação de um ato como exorbitante depende de um juízo de valor exercido pelo próprio STF, que se torna, na prática, o definidor da extensão legítima do controle parlamentar.

Nesse contexto, a jurisprudência evoluiu para incorporar a análise da finalidade do ato como um dos critérios para aferir a exorbitância. Os casos da ADI 5.447/DF (defeso da pesca) e da ADC 96 MC/DF (crise do IOF) são paradigmáticos nesse sentido. Ao investigar se a motivação por trás da edição dos atos era, de fato, aquela para a qual a competência normativa foi conferida por lei, o STF foi além de uma análise puramente formal de legalidade.

Essa abordagem representa uma incursão significativa no mérito do ato administrativo. Ao examinar o propósito do regulamento, a Corte passa a avaliar a própria substância da decisão política do Executivo, o que, se por um lado aprimora o controle do poder, por outro expande o escopo da jurisdição constitucional, aproximando-a de uma função de revisão do mérito administrativo. Ademais, a avaliação da finalidade do ato também carrega uma carga considerável de subjetividade, além de ser este um vício de difícil comprovação. Afinal, a autoridade que editou o ato com um propósito inadequado dificilmente relatará isso em seus fundamentos.

Outro aspecto que emerge da análise é o papel assumido pelo STF como gestor de crises. No caso da “crise do IOF”, a decisão inicial de suspender os atos do Executivo e do Legislativo, seguida da convocação de uma audiência de conciliação, demonstra uma postura que extrapola a função jurisdicional clássica. O Tribunal não se limitou a julgar; ele interveio para paralisar o conflito, abrir um canal de diálogo institucional e, por fim, arbitrar uma solução que validou parcialmente a atuação de ambos os lados.

Essa postura, embora possa ser vista como importante para a estabilidade do sistema em momentos de impasse, também suscita questionamentos sobre a politização do Judiciário. Ao se posicionar como árbitro de disputas políticas, o STF corre o risco de ser percebido menos como um guardião imparcial da Constituição e mais como um ator político no jogo de poder, o que pode, a longo prazo, colocar em xeque a sua legitimidade institucional.

Para além disso, esse papel do Supremo enfraquece, de certa forma, o Parlamento como agente ativo de controle. O Legislativo passa a atuar sob constante expectativa de revisão, o que tende a reduzir o ímpeto fiscalizatório e a incentivar o uso político do instrumento apenas como meio de pressão, não de correção efetiva.

Finalmente, apesar da consolidação de importantes teses, a jurisprudência ainda deixa questões em aberto. A abrangência da expressão “Poder Executivo”, por exemplo, ainda carece de melhor delimitação. Embora a ADI 5.447/DF tenha validado a sustação de uma portaria interministerial, não foi encontrado precedente envolvendo atos de entidades da administração indireta com maior grau de autonomia, como as agências reguladoras<sup>19</sup>. Da mesma forma, a possibilidade de o decreto legislativo de sustação operar com efeitos retroativos (*ex tunc*), um debate presente na doutrina, não foi enfrentada pela Corte nos casos analisados.

Há, ainda, outra questão que merece reflexão sobre o alcance da competência de sustação. O STF fixou que o instrumento de controle só pode incidir sobre atos do Poder Executivo, tal qual consta da literalidade do art. 49, inciso V, da Constituição. No entanto, esse entendimento gera uma aparente tensão interpretativa com o art. 49, inciso XI, que também confere ao Congresso Nacional a competência exclusiva para “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”.

A coexistência desses dois dispositivos suscita uma dúvida quanto à efetividade do inciso XI. Se o Congresso só pode sustar atos normativos do Poder Executivo, de que maneira prática pode zelar por sua competência legislativa frente ao Poder Judiciário e demais órgãos autônomos? A jurisprudência examinada não cuidou dessa questão. A interpretação estrita do art. 49, inciso V, parece ter esvaziado, por via reflexa, o alcance do inciso XI, reduzindo-o a uma norma sem mecanismos de execução diretos.

<sup>19</sup> Há um caso de decreto legislativo ([Decreto Legislativo nº 273/2014](#)) que sustou resolução da ANVISA, mas não foi encontrada qualquer ação referente a ele no mecanismo de busca da página do STF. Para mais detalhes sobre a possibilidade de sustação de atos de agências reguladoras: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/download/89242/83816/196987>

Enunciadas as questões em aberto, o que se tem, em suma, é um cenário complexo revelado pela análise crítica da jurisprudência do STF. Se por um lado a Corte estabeleceu limites formais importantes que organizam e restringem o uso do instrumento de sustação, por outro, no exame material da exorbitância, ela assumiu para si um papel central e discricionário, definindo os contornos do controle parlamentar caso a caso. Essa centralidade transforma o STF no verdadeiro fiel da balança das relações entre Executivo e Legislativo, um papel que, embora talvez inevitável no desenho constitucional brasileiro, impõe à Corte o desafio constante de equilibrar a aplicação do direito com as pressões da dinâmica política.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs-se a investigar os limites da competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo, conforme delineados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Partiu-se de um estudo dos fundamentos constitucionais, históricos e doutrinários do instituto, situando-o no sistema de freios e contrapesos, para, em seguida, examinar os casos submetidos ao STF. O problema de pesquisa foi enfrentado à luz de decisões posteriores à Constituição de 1988 até 2025, revelando uma linha decisória estável.

Do ponto de vista do objeto do controle, a jurisprudência é clara em quatro frentes. Primeiro, a sustação incide apenas sobre atos normativos dotados de generalidade e abstração, não alcançando atos de efeitos concretos. Segundo, o alvo é exclusivamente o Poder Executivo. Terceiro, a sustação não é via idônea para invalidar lei em sentido estrito, menos ainda lei complementar. Quarto, embora parte da doutrina restrinja o alcance aos decretos regulamentares do Chefe do Executivo, o STF tem admitido o controle sobre atos infralegais em sentido amplo, compatibilizando o instituto com a realidade do Estado regulatório.

Já em relação ao parâmetro de controle, a Corte tem diferenciado a mera ilegalidade da exorbitância enquanto vício qualificado que legitima a reação parlamentar. Dois critérios materiais emergem a partir disso: (i) desvio de finalidade, quando a competência regulamentar é utilizada para fim diverso do autorizado em lei, como no caso do defeso da pesca; e (ii) inovação normativa indevida (*ultra legem*), em que o ato infralegal cria obrigações, restringe direitos ou amplia hipóteses de incidência sem amparo legislativo, como na questão da crise do IOF relativa ao “risco sacado”. A partir desses vetores, a noção de exorbitância começa a ganhar

densidade jurídica verificável, embora ainda traga consigo uma carga de subjetividade considerável.

No que toca aos limites do próprio ato de controle, firmou-se que o decreto legislativo de sustação é ato normativo primário sujeito a controle de constitucionalidade pelo STF, quando dotado de generalidade e abstração. Além disso, considerando essa possibilidade de judicialização, é recomendável que apresente motivação cuidadosa, com a correlação entre cada trecho sustado e o dispositivo legal exorbitado. Deve, ainda, observar a proporcionalidade: a sustação pode ser parcial, preservando as partes do regulamento compatíveis com a lei. O STF, nesse ponto, atua como calibrador, evitando tanto a sustação integral sem causa suficiente quanto a chancela acrítica de excessos do Executivo.

Vale dizer, ainda, que a dinâmica política do instituto também foi abordada. Estudos examinados indicam que a taxa de promulgação de decretos legislativos de sustação é baixa, mas o instrumento possui efeito dissuasório relevante: a ameaça de sustação induz o Executivo a negociar, rever ou modular seus atos, especialmente quando o tema ganha força no Congresso Nacional. Essa utilidade política explica o número elevado de proposições mesmo quando o desfecho legislativo é improvável.

Do ponto de vista crítico, subsistem tensões interpretativas e pontos em aberto. Destaca-se a relação entre os incisos V e XI do art. 49, da Constituição. A leitura estrita do primeiro, que exclui atos de outros Poderes do alcance da sustação, pode esvaziar a eficácia prática do inciso XI (“zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”). Essa questão não foi abordada na jurisprudência examinada, de modo que o tema permanece campo fértil para aprofundamento teórico e para soluções institucionais que respeitem a separação de Poderes, mas sem reduzir o inciso XI a letra morta. Também carece de enfrentamento a questão da modulação temporal dos efeitos da sustação, problema já debatido na doutrina.

Em termos propositivos, alguns cuidados práticos decorrem dos parâmetros firmados. Aos parlamentares, ao apresentar projetos de decreto legislativo, recomendável seria: (i) delimitar com precisão o objeto sustado e o vício identificado, evitando fórmulas genéricas; (ii) vincular cada fundamento a dispositivos legais específicos, com menção expressa aos trechos do ato regulamentar que excedem a lei; (iii) restringir o alcance da sustação à exata medida da exorbitância, preservando a parte válida do regulamento; e (iv) ponderar impactos regulatórios e de segurança jurídica, inclusive quanto a situações consolidadas. Já para a Administração

Pública sugere-se estruturar a edição de atos infralegais com justificativas claras, lastreadas em dados e na lei regulada; bem como evitar o uso de regulamentos como substitutos da lei em matérias de reserva legal.

Por fim, a “crise do IOF”, ainda que marcada por decisões cautelares, evidenciou o papel do STF como árbitro e moderador em conflitos institucionais de maior repercussão, inclusive com soluções intertemporais e estímulo ao diálogo entre os Poderes. Essa atuação tem ganhos de estabilidade, mas impõe à Corte a responsabilidade de manter a coerência argumentativa e a autocontenção, sob pena de deslocar excessivamente o centro decisório para a jurisdição constitucional.

Em síntese, a competência de sustação é peça funcional do arranjo brasileiro de separação de Poderes: nem licença para controle político genérico do Executivo, nem norma decorativa sem eficácia. Usada dentro dos limites traçados, ela protege a reserva de lei, resguarda a legalidade e a juridicidade administrativas e reforça a *accountability* democrática. O aperfeiçoamento futuro passa por consolidar parâmetros materiais, tratar as lacunas identificadas (especialmente a articulação entre os incisos V e XI do art. 49) e qualificar a prática legislativa e administrativa, de modo a reduzir conflitos desnecessários.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Osmar de Oliveira. Comissão Parlamentar de Inquérito: a limitação dos poderes e os direitos fundamentais. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, Brasil, v. 8, n. 8, p. 56–65, 2012. DOI: 10.51206/e-legis.v8i8.102. Disponível em: <<https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/102>>. Acesso em: 12 set. 2025.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 42, n. 168, p. 7-17, out./dez. 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/905>>. Acesso em: 10 set. 2025.

BARBOSA, Oriana Piske de Azevêdo; SARACHO, Antonio Benites. Considerações sobre a teoria dos freios e contrapesos: *checks and balances system* **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, Ano 5 (2019), n.º 2, p. 1627-1634. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/2/2019\\_02\\_1627\\_1634.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/2/2019_02_1627_1634.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553626861. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626861/>>. Acesso em: 12 set. 2025.

BOTELHO, Eduardo R. A competência legislativa para sustar atos do Poder Executivo. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 28, n. 117, p. 13-40, jan./fev. 2020. Disponível em: <<https://bd.tjdft.jus.br/handle/tjdft/46794>>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: Resolução nº 17, de 1989, consolidada. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Anteprojeto Constitucional**. Diário Oficial da União, Suplemento Especial ao nº 185, Seção 1, 26 set. [1986]. Disponível

em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/afonsoarinos.pdf>> . Acesso em: 14 set. 2025.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 out. 1969.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 11 set. 2025.

**BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal:** Resolução nº 93, de 1970, consolidada. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>>. Acesso em: 12 set. 2025.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 748-3/RS.** Rede estadual de ensino. Calendário escolar rotativo.

Alegada inobservância do postulado da separação de poderes. Exercício de função regulamentar pelo Executivo. [...] Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello, 01 de julho de 1992. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346578>>. Acesso em: 17 out. 2025.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Medida Liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 834-0/MT.** Decreto legislativo estadual que sustou concorrência instaurada pelo poder público. Ato materialmente administrativo. Inviabilidade de seu exame em sede de controle normativo abstrato. [...] Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso. Requerido: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Relator: Min. Celso de Mello, 11 de fevereiro de 1993. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346633>>. Acesso em: 17 out. 2025.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.553-2/DF.** Regulamento – Balizas – Sustação – Executivo versus Legislativo. Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar [...] Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio, 13 de maio de 2004. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385541>>. Acesso em: 17 out. 2025.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Questão de Ordem em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.937-6/PI.** Ação direta de inconstitucionalidade: inviabilidade: ato normativo de efeitos concretos. Requerente: Governador do Estado do Piauí. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Piauí.

Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 20 de junho de 2007. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484306>>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 33/DF.** [...] 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 [...]. Requerente: Mesa do Senado Federal. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes, 18 de junho de 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081119>>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.184/AP.** [...] A espécie normativa do decreto legislativo não é instrumento capaz de revogar ou alterar as disposições de legislação que discipline matéria constitucionalmente reservada à lei complementar [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessado: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relator: Min. Luiz Fux, 30 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750833029>>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.290/GO.** [...] Atribuição à Assembleia Legislativa de Goiás para sustar atos normativos do Poder Executivo ou dos Tribunais de Contas. [...] É inconstitucional a ampliação da competência da Assembleia Legislativa para sustar atos do Poder Executivo em desacordo com a lei (inc. V do art. 49 da Constituição). Requerente: Procurador-Geral da República. Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relatora: Min. Cármem Lúcia, 20 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751580086>>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.447/DF.** Direito Ambiental. Suspensão do período de defeso da pesca por ato do Executivo. Violação ao princípio da precaução. [...] 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 [...] ao argumento de que o Executivo, ao editá-la, teria exorbitado de seu poder regulamentar. Requerente: Presidente da República. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Roberto Barroso, 21 de maio de 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753408951>>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.430.984/AM.** Constitucional e Processual Civil. Atos normativos do Poder Executivo. Sustação dos efeitos por decreto legislativo estadual. Ampliação da competência da Assembleia Legislativa para sustar atos do Poder Executivo: impossibilidade. [...] Conflito de Legalidade. Agravante: Ministério Público do Estado do Amazonas. Agravado: IBDN – Instituto Brasileiro de Defesa da Natureza. Interessado: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Relatora: Min. Cármem Lúcia, 28 de agosto de 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770355529>>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade 96/DF.** Decisão conjunta – ADI 7827, 7839 e ADC 96. Requerente:

Presidente da República. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 04 de julho de 2025. Disponível em:  
[<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378384045&ext=.pdf>](https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378384045&ext=.pdf). Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade 96/DF**. Decisão conjunta – ADI 7827, 7839 e ADC 96. Reajuste da decisão cautelar. Requerente: Presidente da República. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 16 de julho de 2025. Disponível em:  
[<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378516257&ext=.pdf>](https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378516257&ext=.pdf). Acesso em: 17 out. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. E-book. ISBN 9788553602377. Disponível em:  
[<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377>](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377). Acesso em: 15 mai. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. ISBN 9786559776078. Disponível em:  
[<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078>](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078). Acesso em: 15 mai. 2025.

CASAGRANDE, Cássio Luís; TIBÚRCIO, Dalton Robert. Arranjos institucionais no processo constituinte de 1987-1988: um estudo de caso a partir da competência congressual para sustar atos normativos do Poder Executivo. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 21, n. 8, 2018, p. 43-61. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2018.v21i8.4178. Disponível em:  
[<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/4178>](https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/4178). Acesso em: 14 set. 2025.

CORTEZ, Maysa Cortez. **Entre aliança e contrapeso**: controle parlamentar no presidencialismo de coalizão. 2024. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. doi:10.11606/T.2.2024.tde-17122024-133903. Disponível em: <[<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-17122024-133903/publico/10867333DIC.pdf>](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-17122024-133903/publico/10867333DIC.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2025.

DALLAVERDE, Aleksandra Katia. Controle político da administração pública. **Revista Jurídica “9 de Julho”**, São Paulo, n. 2, p. 137-152, 2003. Disponível em:  
[<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/497\\_arquivo.pdf>](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/497_arquivo.pdf). Acesso em: 12 set. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935. Disponível em:  
[<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935>](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935). Acesso em: 12 set. 2025.

FALCONI, Ivan Furlan. **Uma “ameaça crível”? : o controle congressual sobre a atividade normativa da Administração Pública por meio do Decreto Legislativo**. 2024. 182 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino,

Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. Disponível em:  
[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4958/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O\\_Ivan%20Furlan%20Falconi\\_Mestrado\\_2023.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4958/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O_Ivan%20Furlan%20Falconi_Mestrado_2023.pdf). Acesso em: 14 set. 2025.

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

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Comentários ao art. 49, V. In: CANOTILHO, J.J. GOMES; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018a. E-book. p.1104-1108. ISBN 9788553602377. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377/>. Acesso em: 15 set. 2025.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Comentários ao art. 49, X. In: CANOTILHO, J.J. GOMES; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018b. E-book. p.1111-1116. ISBN 9788553602377. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377/>. Acesso em: 15 set. 2025.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Comentários ao art. 58, §3º. In: CANOTILHO, J.J. GOMES; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018c. E-book. p.1185-1193. ISBN 9788553602377. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377/>. Acesso em: 15 set. 2025.

MEDAUAR, Odete. Controle Parlamentar da Administração Pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 27, n. 107, p. 111-130, jul/set 1990. Disponível em:  
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175795>. Acesso em: 12 set. 2025.

MELO, Orivaldo Simão de. **Poder regulamentar: sustação legislativa e separação de poderes**. Brasília, 2008. 75f. – Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em:  
[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/218/1/Monografia\\_Orivaldo%20Sim%c3%a3o%20de%20Melo.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/218/1/Monografia_Orivaldo%20Sim%c3%a3o%20de%20Melo.pdf). Acesso em 14 set. 2025.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara, Weissman, Koogan, [1936]. 2 t.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional - 41ª Edição 2025**. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.769. ISBN 9786559777143. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777143/>. Acesso em: 16 set. 2025.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Caso Flávio Dino: O controle parlamentar por convocação de autoridades. **Jota**, 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e->

[analise/colunas/defensor-legis/caso-flavio-dino-o-controle-parlamentar-por-convocacao-de-autoridades](#). Acesso em: 12 set. 2025.

PACCE, Carolina Dalla. Controle parlamentar da Administração Pública na legislação brasileira: a eficácia dos mecanismos de solicitação de informação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 2, p. 377-391, 2014. Disponível em: <<https://revistas.usp.br/rdda/article/view/77949>>. Acesso em: 12 set. 2025.

PEROCA, Pedro Felipe do Amaral. Atribuições do poder legislativo no sistema de freios e contrapesos e a perda dos direitos políticos de seus membros. **Revista de Artigos Científicos dos Alunos da EMERJ**, Rio de Janeiro, v.7 n.1, Tomo IV, p. 1477-1501, 2015. Disponível em: <[https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2015/tomos/tomoIV/revista\\_volume7\\_n1\\_2015\\_tomo\\_P-Y.pdf](https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2015/tomos/tomoIV/revista_volume7_n1_2015_tomo_P-Y.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2025.

RAMOS, Dirceu Torrecillas Controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 200, p. 97–104, 1995. DOI: 10.12660/rda.v200.1995.46529. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46529>>. Acesso em: 10 set. 2025.

SOTOLANI, Lucas Marques. **O controle sustatório pelo Congresso Nacional dos atos normativos exorbitantes do Poder Executivo: formação histórica e definição de limites e possibilidades**. 2018. 87 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/23146>>. Acesso em: 15 set. 2025.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A efetividade do decreto legislativo como instrumento de controle da atividade normativa do poder executivo**. Brasília: IDP/EAB, 2017. 82 f. - Dissertação (Mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: <[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2364/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o\\_%20Alexis%20Sales%20de%20Paula%20e%20Souza.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2364/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_%20Alexis%20Sales%20de%20Paula%20e%20Souza.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2025.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 153, p. 287-301, jan./mar. 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/765>>. Acesso em: 14 set. 2025.