



CONGRESSO NACIONAL

MPV 998
00070

APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

COMISSÃO MISTA DESTINADA A APRECIAR A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 998, DE 1 DE SETEMBRO DE 2020

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 998 de 1 de setembro de 2020

DATA APRESENTAÇÃO: 04/09/20

AUTOR: Deputado PEDRO LUPION

Supressiva 2. Substitutiva 3. Modificativa 4 Aditiva 5. Substitutivo global

EMENDA Nº

Acrescente-se, onde couber à Medida Provisória no 998, de 1º de setembro de 2020:

Art. X - O Art. 2º da Lei 12.783, de 11 de janeiro de 2013 passa a vigorar com a seguinte redação:

.....

§ 7º Ao titular da outorga de que trata o **caput** será facultado apresentar certidões de regularidade fiscal, trabalhista e setorial em até 180 (cento e oitenta) dias do término do prazo de concessão ou autorização.

§ 8º A prorrogação deverá ser requerida pela concessionária ou autorizatória com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data final do contrato ou do ato de outorga.

JUSTIFICATIVA:

O § 7º tem como objetivo permitir que o concessionário e o autorizado que estiver passando por problemas financeiros possa ter a prerrogativa de tornar-se adimplente até data próxima ao vencimento da outorga. Trata-se de dispositivo que se coaduna com o corolário da continuidade do exercício do direito de empresa, do qual também faz parte a recuperação judicial. O prazo de 180 (cento e oitenta) dias é justo e suficiente para que o Poder Concedente ou a ANEEL possam se mobilizar para licitar ou autorizar a concessão ou autorização a terceiros, caso o autorizatório ou concessionário não consiga demonstrar a regularidade fiscal, trabalhista e setorial até o prazo legal.

Pretender imputar aos concessionários e autorizatórios que estejam efetivamente com a regularidade fiscal, trabalhista e setorial em no mínimo 60 (sessenta) meses do término do prazo da outorga de concessão ou autorização, como dispõe de forma imprópria o art. 3º, § 2º, do Decreto nº 9.158, de 21 de setembro de 2017, trata-se de medida extrema e que não coaduna com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e continuidade da atividade empresarial, especialmente porquanto trata-se de serviço público essencial e de relevante interesse público.



CD/20462.32846-00



CONGRESSO NACIONAL

O § 8º traz a possibilidade de requerer a prorrogação com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) meses, prazo este justo, razoável e adequado para que o autorizatário ou concessionário possa exercer o seu direito de prorrogar.

Instituir a obrigação de que o autorizatário ou concessionário deve requerer a prorrogação no prazo mínimo de 60 (sessenta) meses do término do prazo da outorga de concessão ou autorização, como dispõe o art. 3º, do Decreto nº 9.158, de 21 de setembro de 2017, configura medida extrema e que não se harmoniza com os princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, até porque a legislação sempre previu (e continua prevendo) que o pedido de prorrogação deve ser requerido em até 02 (dois) anos do seu término, sob pena de perda do direito, nos termos do art. 2º, §§ 1º-A e 1º-B, da Lei nº 12.783, de 11 de novembro de 2011.

Aumentar o prazo para 60 (sessenta) meses não corresponde à essencialidade e continuidade do serviço público de geração de energia elétrica, porquanto pode excluir agentes que, por ventura, tenham se programado segundo o que consta do art. 2º, §§ 1º-A e 1º-B, da Lei nº 12.783, de 11 de novembro de 2011, sem se atentar para o prazo definido no art. 3º, do Decreto nº 9.158, de 21 de setembro de 2017, ou nas legislações anteriores.

Aliás, podem haver questionamentos judiciais sobre as inovações prescritas no art. 3º, do Decreto nº 9.158, de 21 de setembro de 2017, porquanto somente mediante lei é que se podem criar, modificar ou extinguir direitos obrigacionais. Ao regulamento (Decreto) cabe somente o detalhamento dos direitos e obrigações instituídos na lei, não podendo o mesmo inovar, sob pena de inconstitucionalidade, porquanto o decreto autônomo não é permitido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O Poder Executivo somente possui competência para regulamentar as disposições legais traçadas pelo Congresso Nacional, tendo por objetivo instrumentalizar os objetivos pretendidos pelo legislador ordinário, sempre em atenção às estritas balizas legais, sob pena de excesso no poder regulamentar que lhe foi delegado.

Os regulamentos constituem atividade normativa destinada à fiel execução das leis, com a finalidade de instrumentalizar o disposto pelo legislador ordinário. São preceitos imperativos, gerais e abstratos, possuindo natureza de norma secundária, destinada a dispor, com maiores detalhes, o previsto na norma primária, que é a própria lei.¹ Podem ser divididos em duas espécies: regulamentos de execução e regulamentos autônomos². Os regulamentos de execução pressupõem a existência de uma lei, contemplando regras mais explícitas para facilitar a aplicação das disposições legisferantes. Já os regulamentos autônomos são aqueles desvinculados da lei, onde são criados direitos e obrigações sem prévia cominação legal, inovando na ordem jurídica.

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o chamado regulamento autônomo, todavia, limitado à organização e funcionamento da administração pública, vedado à criação e extinção de órgãos e o aumento de despesas. São os regulamentos autônomos de efeitos internos, tal como os regimentos internos (arts. 51, inciso III, 52, inciso XII, 57, § 3º, inciso II e 96, inciso I, alínea "a", da CF/88).

Destarte, segundo Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, "(...) para a boa aplicação da lei, nas relações entre o Estado-poder e terceiros, surgiu a necessidade do Executivo regulamentá-la, estabelecendo as regras orgânicas e processuais para a sua execução, através de regulamentos executivos", que se definem como "(...) regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais, em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do

¹ C.F. CYRINO, André Rodrigues. *O poder regulamentar autônomo do Presidente da República: a espécie regulamentar criada pela EC nº 32/2001*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 67 e CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 42.

² C.F. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.



CD/20462.32846-00



CONGRESSO NACIONAL

*Estado, enquanto poder público (...)*³. São considerados leis no seu sentido material, isto é, "(...) provimentos executivos com conteúdo de lei."⁴

Contudo, o poder regulamentar exercido pelo Poder Executivo é secundário, operado somente à luz da lei existente. Assim, o Poder Executivo não pode exceder os poderes regulamentares que lhe foram conferidos, estes entendidos como "*regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ele circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada.*"⁵ Em outros termos, não pode o Poder Executivo exceder as balizas gerais expostas pelo constituinte, pois, ao contrário, configurar-se-á violação do princípio da separação de poderes (art. 2º, da CF/88)⁶.

Segundo os dizeres do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, "*há delegação indevida quando se permite ao regulamento inovar inicialmente na ordem jurídica, atribuindo-lhe a definição de requisitos necessários ao surgimento de direito, dever, obrigação ou restrição.*"⁷ Ampliando este conceito, temos que, na forma do que ensina Celso Antônio Bandeira de Melo, "*inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da lei regulamentada, verificando-se inovação proibida toda vez que não seja possível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada.*"⁸

Nesses termos, há que se convir que o Poder Regulamentar conferido ao Presidente da República jamais poderá exceder os limites e parâmetros legais definidos pelo legislador ordinário, em conformidade com o previsto no art. 84, IV, da CF/88⁹. Neste esteio, compete ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que venham a exorbitar o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa, na forma do que dispõe o art. 49, incisos V e X, da CF/88¹⁰.

Exemplificando, no Recurso Extraordinário nº 13.357, de 09.01.1950, de Relatoria do Ministro Ribeiro Costa, restou consignado que "o regulamento obriga enquanto não fira princípios substanciais da lei regulada. Se o regulamento exorbita da autorização concedida em lei ao Executivo, cumpre ao Judiciário negar-lhe aplicação." Todavia, há exceções, de cunho técnico, conforme julgado recente na ADI nº 2.387, de Relatoria da Ministra Ellen Gracie, em que se afirmou inexistir "uma delegação proibida de atribuições, mas apenas uma flexibilização na fixação de *standards* jurídicos de caráter técnico." No entanto, na espécie, não se trata de flexibilização de *standards* jurídicos de caráter técnico, mas sim de inovação na ordem jurídica, ao criar obrigação não prevista em lei.

³ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 342 e 353.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 183.

⁵ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 314.

⁶ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira *et. al.* *Curso de direito constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Ato administrativo e direito dos administrados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p. 98.

⁹ 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;

¹⁰ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;





CONGRESSO NACIONAL

Com isso, entende-se pela necessidade de dar maior clareza e definição quanto aos aspectos de exigência de certidões de regularidade e prazo para o exercício do direito à prorrogação, na forma do quanto exposto e que se requer seja incluído no PL nº 1.917/2015.

Sala da Comissão, em de de 2020.



Dep. PEDRO LUPION
DEM/PR



CD/20462.32846-00