



Camila Almeida Porfiro

Prefácio  
Daniel Sarmento

## DECRETOS PRESIDENCIAIS

### Limites Constitucionais e Dimensões de Controle

CAMILA ALMEIDA PORFIRO

## DECRETOS PRESIDENCIAIS

LIMITES CONSTITUCIONAIS  
E DIMENSÕES DE CONTROLE

PREFÁCIO  
DANIEL SARMENTO

FORUM

Área específica

DIREITO PÚBLICO

Áreas afins

DIREITO PÚBLICO,  
DIREITO CONSTITUCIONAL  
E DIREITO ADMINISTRATIVO,  
CIÊNCIA POLÍTICA, SOCIOLOGIA

Público-alvo/consumidores

ESTUDANTES DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO PÚBLICO (DIREITO  
CONSTITUCIONAL OU ADMINISTRATIVO)  
E EM CIÊNCIA POLÍTICA.

Decretos podem ostentar forte natureza simbólica e servir como uma fonte reveladora das prioridades presidenciais. São usados para realizar desde pequenas reformas administrativas até grandes mudanças no cenário político, social e econômico do país. Presidentes têm recorrido a esse instrumento normativo para construir toda sorte de políticas públicas sem o aval do Congresso e consolidar seu poder político. Decretos representam uma alternativa mais fácil do que o processo legislativo, visto que prescindem de formação de coalizões, cooperação das comissões legislativas ou apoio de líderes partidários. Muito mais do que ferramentas administrativas, são efetivos instrumentos legislativos, que contêm previsões de índole geral e abstrata e, em muitos casos, inovam em direitos e obrigações. Nesse contexto, a autora defende que o uso abusivo de decretos de grande repercussão para fugir de bloqueios políticos no Congresso pode dar origem a um processo de grave erosão democrática. A prática de “canetadas” autoritárias não apenas subverte o sistema constitucional de separação de poderes, como também confere ao presidente uma competência legislativa atípica e incompatível com o papel atribuído ao Executivo pela Constituição.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm  
CÓDIGO: 10001856

P835

Porfiro, Camila Almeida  
Decretos presidenciais: limites constitucionais e dimensões de controle / Camila Almeida  
Porfiro.– Belo Horizonte : Fórum, 2021.

202p. E-book.  
ISBN: 978-65-5518-124-1

1. Direito Público. 2. Direito Constitucional. 3. Ciência Política. I. Título.

CDD 341.3  
CDU 342.9

**Camila Almeida Porfiro** é doutoranda em Direito Público pela Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”. Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Ex-assessora de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Autora do livro *Litígios estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade*.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO	
<b>Daniel Sarmiento</b> .....	15
INTRODUÇÃO .....	19
PARTE 1	
OS PODERES UNILATERAIS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA .....	25
1 A soberania do Poder Executivo.....	25
1.1 O desequilíbrio entre os Poderes e a presidência imperial.....	25
1.2 Deficiências no controle do Legislativo sobre o Executivo .....	29
1.3 Deficiências no controle do Judiciário sobre o Executivo ....	32
1.3.1 As razões para a deferência judicial ao presidente .....	34
1.3.2 Judiciário, Executivo e opinião pública .....	36
2 Os poderes unilaterais do presidente da República .....	40
2.1 Teoria e prática .....	40
2.2 Críticas e justificativas aos poderes unilaterais do presidente da República.....	43
2.2.1 Justificativas ao poder de decreto.....	44
2.2.1.1 Decreto como fuga do processo legislativo ordinário .....	44
2.2.1.2 Celeridade .....	45
2.2.1.3 <i>Expertise</i> .....	48
2.2.1.4 Flexibilidade .....	51
2.2.1.5 Decretos como instrumentos de interpretação legislativa.....	53
2.2.1.6 Decretos para preencher vazios normativos.....	55
2.2.1.7 A função simbólica dos decretos .....	57
2.2.1.8 Decretos deslocam o ônus político do Legislativo para o Executivo.....	59
2.2.2 Críticas ao poder de decreto.....	61
2.2.2.1 Decretos, constitucionalismo abusivo e o “jogo duro” constitucional.....	63
2.3 <i>Quando</i> o presidente legisla sozinho? .....	65
2.3.1 A composição partidária do Congresso.....	66
2.3.1.1 Índices de popularidade .....	69
2.3.1.2 Início ou fim do mandato.....	70
2.3.1.3 Cenários de crise .....	72
2.4 Limites institucionais e políticos ao poder unilateral de presidentes .....	74
3 Decretos presidenciais no Brasil .....	77
3.1 Decretos presidenciais publicados no Brasil entre 1990 e 2020.....	77
3.1.1 Dados estatísticos .....	77
3.1.1.1 Decretos presidenciais.....	79
3.1.1.2 Projetos de decretos legislativos para sustar atos do Executivo (art. 49, V, da CRFB) .....	82
3.1.1.3 Ações de controle concentrado de constitucionalidade contra decretos presidenciais .....	85
3.1.1.4 Projetos de lei, de emenda constitucional e de lei complementar e medidas provisórias apresentados por presidentes no primeiro ano de governo e aprovados pelo Congresso.....	89

3.1.1.5	Base parlamentar do governo (1990-2019) .....	90
3.2	Análise dos dados e conteúdo dos decretos .....	91
3.2.1	Fernando Collor de Mello .....	92
3.2.2	Fernando Henrique Cardoso .....	97
3.2.3	Luiz Inácio Lula da Silva .....	99
3.2.4	Dilma Rousseff .....	103
3.2.5	Jair Bolsonaro .....	104

## PARTE 2

### O CONTROLE JUDICIAL E LEGISLATIVO

	DE DECRETOS PRESIDENCIAIS .....	125
4	O controle legislativo .....	125
4.1	O poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo (art. 49, V, da CRFB/88) .....	125
4.1.1	O rito dos decretos legislativos .....	131
4.1.2	O decreto legislativo como instrumento da oposição .....	132
5	O controle judicial .....	134
5.1	O ponto cego de controle .....	134
5.2	A abertura do controle concentrado de constitucionalidade a decretos regulamentares .....	140
5.3	Decretos regulamentares exorbitantes <i>versus</i> decretos autônomos .....	147
5.4	A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no controle de decretos presidenciais .....	149
5.4.1	ADI nº 5.942 .....	149
5.4.2	ADI nº 3.944 .....	153
5.4.3	ADI nº 673 .....	156
5.4.4	ADI nº 1.178 e ADI nº 1.155 .....	158
5.4.5	ADI nº 313 .....	159
5.4.6	ADI nº 1.599 .....	160
5.4.7	ADI nº 1.435 .....	161
5.4.8	ADI nº 4.661 .....	161
5.4.9	Estatísticas .....	162
6	Parâmetros para o controle de decretos .....	166
6.1	O que significa a “fiel execução” das leis? .....	166
6.2	Restrições a direitos fundamentais por atos normativos do Poder Executivo .....	174
6.3	Decretos e o princípio democrático .....	183
6.4	Passo a passo para o controle judicial de decretos autônomos e regulamentares .....	185
	SÍNTESE CONCLUSIVA .....	187
	ENCERRAMENTO .....	191
	REFERÊNCIAS .....	193