



## PARECER Nº       , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 117, de 23 de maio de 2014, do Senador Alvaro Dias, que *“susta os efeitos do Decreto federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências”*.

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

### I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de decreto legislativo de autoria do Senador Alvaro Dias que, com base no art. 49, VI, da Constituição Federal, possui a finalidade de sustar os efeitos do Decreto Federal n. 8.243, de 23 de maio de 2014, editado pela Presidência da República com fundamento no art. 84, caput, incs. IV e VI, alínea “a”, do texto constitucional e nos arts. 3º, caput, inc. I, e 17 da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

A proposição é encerrada em dois dispositivos. Sua parte normativa está estabelecida no art. 1º, que prevê objetivamente a sustação dos efeitos do Decreto citado, enquanto que o art. 2º estabelece a cláusula de vigência como sendo coincidente com a sua publicação.

Segundo o Autor da proposição, esse Decreto, ao instituir a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, apresenta *“uma forma polida com que a Presidente da República decreta a falência do Poder Legislativo federal e o sucateamento total e absoluto do Congresso Nacional”*. Justifica, o Senador Alvaro Dias, que as formas de participação direta dos cidadãos estão





taxativamente previstas no texto constitucional, não cabendo a flexibilização e/ou reestruturação desse cenário por meio de ato normativo interno de qualquer dos Poderes, ainda mais quando subtrai parcela das competências de outro Poder.

O Autor do projeto destaca que, ao editar o referido ato normativo, o Poder Executivo exorbitou em seu poder regulamentar, avançando em temas que dependem do devido processo legislativo constitucional, concluindo que: *“além de instituir modalidades de representação popular e democracia direta, bem como além de invadir as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo federal, o PNPS não foi constituído com a devida e necessária participação dos legítimos representantes populares: os deputados e senadores da República”*.

A proposição foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para emissão de parecer instrutivo, cabendo à decisão final ao Plenário do Senado Federal. Não foram apresentadas emendas ao projeto.

## II – ANÁLISE

O projeto foi distribuído a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com exclusividade, para, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito.

A matéria em exame se inclui no âmbito da competência exclusiva do Congresso Nacional para zelar pela preservação de sua competência legislativa, sustando os atos do Poder Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar, conforme estabelecido pelos art. 49, V e XI, da Constituição Federal. A espécie normativa adequada para a realização desse propósito é o decreto legislativo, consoante o art. 213, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal. O projeto é adequado às disposições estabelecidas na Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, não havendo imperfeições de técnica-legislativa a serem reparadas.

Assim, não encontramos na proposição qualquer vício do ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Quanto ao mérito do projeto, é importante analisarmos a extensão da competência regulamentar do Poder Executivo, cotejando com as





disposições da lei regulamentada, em contraponto ao grau de profundidade do Decreto n. 8.243, de 2014, para se aquilatar se este se limitou a um ambiente próprio ou se atingiu matéria reservada a competência do Poder Legislativo.

Consoante o art. 84, IV e VI, “a”, da Constituição Federal, o Poder Executivo é competente para, através de decreto, garantir a fiel execução das leis e dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Apesar do poder de regulamentação do Chefe de Governo, por meio de decreto, ser uma competência tradicional no contexto constitucional brasileiro, estando presente desde a Constituição do Império (art. 102, XII), é um tema que, em situações pontuais como a presente, ainda influi em dúvidas quanto ao seu limite de abrangência em relação a atribuição legiferante do Poder Legislativo.

No entanto, o regulamento a ser editado por decreto e a lei são instrumentos normativos que não se confundem. É inconstitucional o regulamento executivo que estabeleça normas *contra* ou *ultra legem*, sendo imprestável a dispor regras que inovem no ordenamento jurídico e, consoante esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello, “*innovare 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’*” (Ato administrativo e direitos dos administrado. São Paulo: Revistas dos Tribunais, p. 23).

O decreto regulamentador, ao fundamento de permitir a fiel execução de uma lei, portanto, não pode criar direitos, obrigações ou outras inovações jurídicas, mesmo que a pretexto de sanear uma omissão legislativa. Além disso, o decreto não pode ser contra a lei, mas sim estar em consonância com o ordenamento jurídico, sobretudo com regras constitucionais.

O mesmo se aplica ao chamado decreto autônomo, introduzido ao art. 84, VI, ‘a’, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001, o qual apenas pode ser utilizado para edição de normas que remodulem as atribuições e organização de órgãos pertencentes à estrutura administrativa de unidades da Administração Federal, como possibilitado para os Tribunais (art. 96, I, “a” e “b”, CF) e para as duas Casas do Congresso Nacional (art. 51, IV, e art. 52, XIII, ambos da CF), que são competentes para dispor sobre sua organização interna.





Nessa esteira, o Decreto que ora se pretende sustar, ao fundamento de regulamentar os arts. 3º, I, e 17 da Lei n. 10.683, de 2003 e de dispor sobre organização de certas unidades administrativas, institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Note-se que o art. 3º, I, da referida Lei, estabelece competência para a Secretaria-Geral da Presidência da República assistir ao Presidente da República *“no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo”*. Enquanto que o citado art. 17 prevê competências a Controladoria-Geral da União.

De imediato, percebe-se que a Presidência da República, auxiliada por sua Secretaria-Geral, possui competências legais para se relacionar com entidades da sociedade civil e implementar instrumentos de consulta e participação popular no âmbito do Poder Executivo. Mas essa forma de relacionamento social a ser instituído não pode, como já se percebeu pelos argumentos acima, inovar no ordenamento jurídico, nem muito menos enfraquecer regras delineadas pela própria Constituição.

Ocorre que o Decreto n. 8.243, de 2014, não respeita essa limitação em diversos de seus dispositivos, trazendo regras que, além de criar inovações, a faz de modo temerário do ponto de vista constitucional. O seu art. 5º, de modo inovador e não contemplado pela própria lei que se pretende regular, estabelece que os programas e políticas públicas da Administração Pública direta e indireta devem considerar as instâncias e os mecanismos de participação social. Diversas dessas instâncias e mecanismos, elencados de modo exemplificativo no art. 6º, preveem a participação de representantes da sociedade civil eleitos ou indicados, como é o caso do conselho de políticas públicas (art. 10, I), das comissões de políticas públicas (art. 11, I), das mesas de diálogo (art. 14, II) e dos fóruns interconselhos (art. 15, II).

O comandado dado pela Lei n. 10.683, de 2003, em nenhum momento regulou ou pretendeu que o Poder Executivo se relacionasse com representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, até porque nossa Constituição Federal, ao adotar o regime democrático representativo, legitima como representantes do povo os eleitos para o exercício do mandato em processo eleitoral legítimo e de acordo com as condições previstas no texto constitucional.





É contrário aos preceitos constitucionais permitir que os programas e políticas públicas do Poder Executivo sejam implementados com base na participação de “representantes dos cidadãos” que não possuem legitimidade constitucional para tal mister.

Nos diversos movimentos sociais desencadeados nas chamadas “jornadas de junho e julho” de 2013 percebemos uma “crise de representatividade” eleitoral de parcela significativa de brasileiros, mas isso não pode ser utilizado como pressuposto para o atropelo das diretrizes constitucionais. Se os detentores de mandatos eleitorais passam por essa crise de representatividade, mais ainda acontecerá com aquele representante da sociedade civil integrante dessas instâncias de participação social que não foi submetido a um procedimento eleitoral legítimo e cumpriu os requisitos e condições exigidos pela Constituição, como, por exemplo, a moralidade na vida pregressa.

Seria desarrazoado aceitarmos que os representantes da sociedade civil participantes desses diálogos com o Poder Executivo estivessem incurso em uma das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar n. 64, de 1990, alterada pela Lei Complementar n. 135, de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, a qual, por sinal, surgiu do exercício de democracia direta por meio de projeto de lei de iniciativa popular.

Sobre esse ponto, aliás, é importante lembrarmos que logo no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, está previsto que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. Esse dispositivo deve ser interpretado com o complemento do art. 14, cujo *caput*, encerra as formas de exercício direto da soberania popular, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Não estamos aqui diminuindo a importância da participação popular na formulação de políticas públicas. Pelo contrário, a democracia participativa deve ser incentivada e fortalecida para que as ações governamentais realmente atinjam as necessidades e os anseios da realidade social, até porque ninguém conhece mais de suas necessidades do que o próprio cidadão afetado. Na realidade, a presente proposição vem em boa hora exatamente para proteger a participação popular, já garantida em nosso ordenamento jurídico, na medida em que sustará os efeitos desse Decreto que





privilegia representantes que não se submeteram as condições eletivas exigidas pela Constituição.

A propósito, é bom registrar que sempre busco incentivar a democracia participativa e defender a sua importância. Tanto que propus o Projeto de Resolução do Senado n. 19, de 2013, que pretende permitir a apresentação de proposta de fiscalização e controle ou sugestão legislativa por meio de petição pública subscrita, física ou eletronicamente, por 0,25% do eleitorado nacional, o Projeto de Resolução do Senado n. 83, de 2013, que tem a finalidade de instituir o evento “*Hackathon-Senado Federal*”, destinado a reunir, na forma de maratona intelectual, programadores, desenvolvedores e inventores em geral, com o objetivo de promover o desenvolvimento de projetos que visem o aumento da transparência na divulgação de informações públicas por meio de tecnologia digital e melhorias do processo legislativo, e a Proposta de Emenda à Constituição n. 15, de 2013, que cria a solicitação de urgência constitucional por meio de iniciativa popular, inclusive por meio eletrônico, para proposições em tramitação no Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas.

Assim, apesar de compreendermos a sua pretensa boa intenção, entendemos que o Decreto n. 8.243, de 2014, de autoria do Poder Executivo, exorbita do seu poder regulamentar e, por isso, votamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo em exame.

### III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **constitucionalidade**, **juridicidade** e **regimentalidade** do Projeto de Decreto Legislativo nº 117, de 2014, e, quanto ao mérito, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

