



## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 117, de 2014, de autoria 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.

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 117, de 2014, de autoria do Senador Alvaro Dias, tem por objetivo sustar os efeitos do Decreto 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, com fundamento no art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea a da Constituição, e nos arts. 3º, *caput*, I e 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Na justificação, o autor argumenta que as formas de participação direta do cidadão encontram-se previstas no texto constitucional, de maneira que não caberia acrescentar novas regras nem precisar aquelas ali contidas por meio de decreto. Nessa perspectiva, o Poder executivo teria exorbitado em seu poder de regulamentar. Necessário seria apresentar as propostas por meio de projeto de lei e demandar a colaboração do Poder Legislativo na sua formulação.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o projeto foi distribuído ao Senador Pedro Taques, que elaborou relatório concluindo pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 117, de 2014, e, no mérito, por sua aprovação.



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Após apreciação por esta Comissão, o projeto será encaminhado ao Plenário do Senado Federal para deliberação final.

A proposição não foi objeto de emendas.

## II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Decreto Legislativo nº 117, de 2014.

Sustar atos do Poder Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar é competência exclusiva do Congresso Nacional e o decreto legislativo é a espécie normativa adequada para esse fim.

Cabe verificar os fundamentos constitucionais e legais arrolados para a edição do Decreto nº 8.243, de 2014, vale dizer, o art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea 'a', da Constituição Federal e os arts. 3º, *caput*, inciso I, e 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e cotejá-los com o art. 49, V, da Lei Maior, onde busca fundamento o Projeto de Decreto Legislativo nº 117, de 2014

O art. 84, IV, da Constituição Federal, estabelece que compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos para a sua fiel execução. E o inciso VI, 'a', do mesmo art. 84, estatui que compete privativamente ao chefe do Poder Executivo Federal dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Por seu turno, a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, sendo que o seu art. 3º, I, consigna que à Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e

SF/14577.27695-78



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

SF/14577.27695-78

implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo.

Ademais, o art. 17, caput, da Lei em tela preceitua que à Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Por seu turno, o § 1º do mesmo art. 17 dispõe sobre a estrutura básica da Controladoria-Geral da União, da qual fazem parte o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, a Corregedoria-Geral da União e a Ouvidoria-Geral da União. Já o § 2º estabelece que o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção será composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do Governo Federal.

Desse modo, conforme visto, o Decreto nº 8.243, de 2014, está fundamentado na competência privativa atribuída pela Constituição Federal ao Presidente da República para expedir decretos para a fiel execução das leis (art. 84, IV - no caso, trata-se da Lei nº 10.683, de 2003) e também na competência privativa atribuída pela Constituição Federal ao Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, 'a').

A propósito, cabe registrar que a competência inscrita no art. 84, VI, 'a', foi adotada pela Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001, que alterou o instituto da medida provisória e procedeu a outras modificações no texto constitucional.

Com efeito, originalmente o inciso VI do art. 84 da Constituição Federal estabelecia a competência privativa do Presidente da República para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei. A EC nº 32, de 2001, modificou esse dispositivo para atribuir ao



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

SF/14577.27695-78

Presidente da República competência privativa para dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, 'a'), bem como para extinguir funções ou cargos públicos, quando vagos (art. 84, VI, 'b'), também mediante decreto.

Na mesma oportunidade, também pela EC nº 32, de 2001, foi efetuada modificação no inciso XI do art. 48 da Constituição Federal, modificação que está diretamente relacionada à alteração do inciso VI do art. 84. Com efeito, o texto original do inciso XI do art. 48 da Lei Maior estabelecia a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. Ou seja, a Constituição estabelecia uma reserva de lei sobre tais matérias.

A EC nº 32, de 2001, modificou o texto do inciso XI do art. 48 da Constituição Federal, deixando a reserva de lei para as hipóteses de criação e extinção dos Ministérios e órgãos da administração pública, suprimindo, entretanto, a reserva de lei para as matérias referentes à 'estruturação' e 'atribuições' desses órgãos, ao retirar tais expressões do dispositivo constitucional em tela, da mesma forma que supriu a expressão 'na forma da lei' do inciso VI do art. 84.

Sendo assim, matéria referente à estruturação e atribuições de Ministérios e órgãos federais e ao funcionamento da administração federal não estão mais reservadas à lei formal, desde que não se esteja aumentando despesa, nem criando ou extinguindo órgãos públicos.

Desse modo, após a EC nº 32, de 2001, a Constituição Federal deixou expresso que, além de editar decretos e expedir regulamentos para a fiel execução da lei (art. 84, IV), o Presidente da República também detém competência para editar decreto autônomo (art. 84, VI, 'a'), no que diz respeito à organização e funcionamento da administração pública federal.

A esse respeito, cabe consignar que enquanto o regulamento vinculado requer lei prévia para ser editado (pois a matéria de que trata tem que originariamente ser objeto de lei formal, ou seja, a Constituição estabelece a



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

SF/14577.27695-78

chamada reserva de lei para tal matéria), o regulamento autônomo prescinde da pré-existência de lei formal (pois para ser editado decreto regulamentar sobre tal matéria a Constituição não requer a existência prévia de lei).

Cumpre também registrar que antes da EC nº 32, de 2011, e da alteração que procedeu no art. 84, VI, da Lei Maior, discutia-se se a Constituição de 1988 admitia ou não o regulamento autônomo. Todavia, após a aprovação dessa Emenda formou-se um consenso na doutrina e na jurisprudência no sentido de que a Lei Maior de 1988 legitima tanto o regulamento vinculado como o regulamento autônomo.

No que respeita ao Decreto nº 8.243, de 2014, devemos consignar que tal diploma legal trata da relação do Poder Executivo com a sociedade civil, dispondo sobre a organização e o funcionamento da administração federal. Não aumenta despesa, nem cria ou extingue órgão público.

Cabe, ademais, registrar que, conforme avaliamos, o Decreto nº 8.243, de 2014, não cria obrigação ou dever para qualquer entidade da sociedade civil ou cidadão, (se assim procedesse é que poderia ter questionada a sua constitucionalidade em face do princípio da legalidade, conforme o art. 5º, II , da Constituição Federal).

Com efeito, consoante o Decreto em discussão, a participação das entidades da sociedade civil nas instâncias administrativas por ele reguladas ou criadas (v.g. arts. 1º, 6º, 7º, 15 a 19) é facultativa e depende de acerto de vontades e de cooperação acordada entre essas entidades e o Poder Executivo (v.g. arts. 3º, 4º; 14, 15, 16).

Ademais, o Decreto em pauta também não interfere nos demais entes federados ou nos Poderes Legislativo e Judiciário, ou no Ministério Público, dependendo de acordo de vontades a participação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal nas instâncias reguladas ou criadas (v.g. arts. 2º, IV e 12, IV).

Por outro lado, o Decreto vincula e obriga a administração federal e as políticas públicas sob a sua responsabilidade (v.g. arts. 5º, 8º, 9º, 13, 20, 21), o que encontra pleno respaldo constitucional, conforme analisado acima.



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

SF/14577.27695-78



Cabe ainda registrar que se eventualmente algum dispositivo do Decreto entrar em contradição com dispositivo de lei formal, em princípio aquele deve ser afastado em favor da aplicação desse último, em razão do princípio da hierarquia das leis, o que, a propósito, está reconhecido, *v.g.*, no art. 10 do diploma legal em tela.

Enfim, cotejando os dispositivos normativos que compõem o Decreto nº 8.243, de 2014, com o que foi exposto acima a respeito dos seus fundamentos constitucionais e legais, não encontramos inconstitucionalidade ou ilegalidade no diploma legal em pauta.

Antes, conforme nos parece, os dispositivos do diploma legal em pauta encontram arrimo nos dispositivos constitucionais e legais arrolados para a sua fundamentação.

Portanto, o Decreto nº 8.243, de 2014, não exorbita do poder regulamentar conferido pela Constituição ao Poder Executivo e como consequência o art. 49, V, da Lei Maior, não pode dar sustentação ao Projeto de Decreto Legislativo nº 117, de 2014.

Por outro lado, no que se refere ao mérito do decreto, cabe assinalar que se trata muito mais de um esforço de sistematização e articulação de instâncias e mecanismos de participação social já existentes, em prol do diálogo e da atuação conjunta com a administração pública federal, do que da criação de novas instâncias e mecanismos com essa finalidade.

Sequências de conferências nacionais de políticas públicas a respeito dos mais diversos temas se sucedem hoje no Brasil. Coube o pioneirismo à área de saúde, cuja primeira conferência nacional foi prevista em Lei da década de 1930, e realizou, em 2012, sua décima quarta edição. Houve, entre outros exemplos adicionais, três conferências nacionais de cultura e outras três de economia solidária. Apenas no biênio 2013-2014, 19 conferências nacionais, sobre educação, saúde, turismo, previdência, pesca, segurança pública, cidades, entre outros assuntos, foram realizadas ou tem sua realização prevista.



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

SF/14577.27695-78

De maneira análoga, o número de conselhos sobre políticas públicas multiplicou-se, após 1988, principalmente nos Municípios, ao abrigo de diversos dispositivos constitucionais. Conforme levantamento do IBGE, operavam, em 1999, nas áreas de saúde, assistência social e educação, mais de cinco mil conselhos, em cada uma delas. Havia, ainda, quase quatro mil conselhos dedicados à criança e ao adolescente, além de números menores nas áreas de meio-ambiente, turismo, habitação, transporte e política urbana.

Audiência pública, consulta pública e fóruns interconselhos são, também, mecanismos e instâncias já existentes, que contam com normatização definida sobre seu funcionamento.

Nessa situação, fica claro que os objetivos do decreto são, de um lado, a sistematização da atividade dessas instâncias e mecanismos numa Política Nacional de Participação Social e num Sistema Nacional de Participação Social, dado que o nível de participação da sociedade é extremamente desigual nas diferentes esferas temáticas da intervenção governamental, e, de outro, o incremento dessas atividades nas áreas do governo menos expostas, hoje, a essa forma de participação.

### III – VOTO

Em razão do exposto, voto, contrariamente ao entendimento do relator, pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 117, de 2014.

Sala da Comissão,

**Senadora GLEISI HOFFMANN**