



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

SF/15998.67341-45

**PARECER N° , DE 2015**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 147, de 2014, do Deputado Mendonça Filho e outros Deputados, que *sustenta a aplicação 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, e dá outras providências.*

Relator: Senador **RONALDO CAIADO**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de decreto legislativo de autoria do Deputado Mendonça Filho e outros Deputados que, com base no art. 49, V, da Constituição Federal, possui a finalidade de sustar os efeitos do Decreto Federal nº 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 nº 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, estabelecendo-a coincidente com a sua publicação.

Aprovada pela Câmara dos Deputados, a proposição foi encaminhada ao exame do Senado Federal. Nesta Casa a matéria foi



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

SF/15998.67341-45

distribuída a esta 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 PDS nº 147, de 2014.

## **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, assim como quanto ao seu mérito.

O dever de respeitar a contribuição dos colegas ao processo legislativo e de indicar a autoria do texto me obriga a informar que o presente parecer recupera, em sua integralidade, com pequenas e irrelevantes alterações, os termos do muito bem lançado relatório da lavra do então Senador Pedro Taques, hoje Governador do Estado do Mato Grosso. O texto foi apresentado perante esta Comissão, no ano passado, mas não chegou a ser apreciado.

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. E cabe notar que os termos do projeto estão adequados às disposições estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, não havendo imperfeições de técnica-legislativa a serem reparadas.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

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 nº 8.243, de 2014, para se aquilatar se este se limitou a um ambiente próprio ou se atingiu matéria reservada à 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, e constar do nosso sistema jurídico desde a Constituição do Império (art. 102, 12), é um tema que, em situações pontuais como a presente, ainda influi em dúvidas quanto ao seu limite de abrangência em relação à 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.

Consoante esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello, “*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’*” (Ato administrativo e direitos do 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

SF/15998.67341-45



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

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 nº 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 nº 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 para 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 nº 8.243, de 2014, não respeita essa limitação em diversos de seus dispositivos, trazendo regras que inovam de modo temerário do ponto de vista constitucional. O seu art. 5º, de modo

SF/15998.67341-45



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

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 comando dado pela Lei nº 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 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 por parte 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 desarrazoados aceitarmos que os representantes da sociedade civil participantes desses diálogos com o Poder Executivo estivessem incursos em uma das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64, de 1990, alterada pela Lei Complementar nº 135, de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, a qual, por sinal, surgiu do

SF/15998.67341-45



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

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 às 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 nº 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 nº 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 nº 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.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Assim, apesar de compreendermos a sua pretensa boa intenção, entendemos que o Decreto nº 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 147, de 2014, e, quanto ao mérito, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão, de outubro de 2015.

**SENADOR RONALDO CAIADO**  
**Democratas – GO**