



**CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ACERCA  
DO DECRETO Nº 8.243/2014 (PARTICIPAÇÃO SOCIAL)**

**CONVERGENCES AND DIVERGENCES ABOUT DECREE No. 8.243/2014  
(SOCIAL PARTICIPATION)**

Ronaldo Quintanilha da Silva\*

**Resumo:** Neste artigo discutem-se as controvérsias sobre a Política Nacional de Participação Social (PNPS), mediante a publicação do Decreto 8.243, de 2014. O corpus de análise inclui discursos parlamentares, artigos publicados por especialistas e juristas e processos que fundamentam os projetos de decretos legislativos apresentados com intuito de sustar os efeitos da PNPS, além de mais de duzentos decretos, a fim de avaliar se é comum o uso desse normativo para criar políticas públicas. Verifica-se que a norma possui pontos de convergência e divergência. De um lado, o principal ponto em comum é a necessidade de aumento da participação social. De outro lado, as opiniões demonstram que há aspectos que precisam ser aperfeiçoados, são eles: a) o processo de elaboração do decreto não cumpriu rigorosamente o ciclo de política pública; b) o processo de elaboração não contou com a participação do Poder Legislativo; c) a escolha pelo decreto autônomo parece não ter sido a mais adequada.

**Palavras-chaves:** Poder Legislativo; Participação social; Decreto autônomo; Política Nacional de Participação Social.

**Abstract:** In this article, we discuss the controversy over the National Social Political Participation (PNPS) by the publication of Decree 8243 of 2014. The analysis corpus includes parliamentary speeches, articles published by experts and jurists and processes underlying the project legislative decrees presented aiming to halt the effects of PNPS, and over two hundred decrees in order to assess whether it is common to use this to create regulatory policies. It is found that the standard has points of convergence and divergence. On the one hand, the main

---

\* Tecnólogo em Informática pela Universidade de Taubaté (1999). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo. Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados (roquintanilha@gmail.com).

point in common is the need for increased social participation. On the other hand, the reviews show that there are aspects that need improvement, they are: a) the process of drafting the decree not strictly fulfilled the public policy cycle; b) the preparation process did not count on the participation of the legislative branch; c) the choice by the autonomic decree seems to have been more appropriate.

**Keywords:** Legislature Branch; Social participation; Autonomous decree; National Policy of Social Participation.

## 1. Introdução

Em maio de 2014, foi publicado, pelo Poder Executivo federal, o Decreto 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A norma trouxe em seu texto a definição de vários termos, como sociedade civil, conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal entre outros. Também estabeleceu as diretrizes, os objetivos e as competências de conselhos, fóruns entre outras instâncias, bem como de órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A partir da publicação da norma, surgiram reações favoráveis e contrárias. Em menos de dez dias, foi protocolado, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491, de 2014, (PDC 1.491/2014), que busca sustar os efeitos do decreto. Em seguida, nas Casas Legislativas, ocorreram debates e audiências públicas sobre o assunto. Na imprensa, muito se falou a respeito do decreto, sendo inclusive tratado no primeiro debate entre os candidatos a presidência da República, promovido pela Rede Bandeirantes de Televisão, no dia 26 de agosto de 2014<sup>1</sup>.

Considerando os posicionamentos, constata-se que muitos confirmam a importância da participação social para aperfeiçoar as ações da Administração Pública, em consonância com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Todavia é possível extrair desses conteúdos possíveis falhas, que, em razão da relevância, serão apresentadas a seguir: a) o processo de elaboração do decreto não cumpriu rigorosamente o ciclo de política pública (elaboração – implementação – avaliação); b) ao que parece, o processo de elaboração não contou com a participação do Poder Legislativo, pois o Poder Executivo criou o sistema e programa por meio de decreto; c) e, por último, a escolha pelo formato de decreto autônomo é discutível, por não se enquadrar nos termos da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>1</sup> Foram cinco blocos de debate, dos quais participaram os seguintes candidatos: Aécio Neves; Dilma Rousseff; Eduardo Jorge; Levy Fidelix; Luciana Genro; Marina Silva; Pastor Everaldo. O quinto bloco tratou, entre outros assuntos, do Decreto 8.243/2014. A pergunta foi feita pelo jornalista José Paulo de Andrade e respondida pelos candidatos Aécio Neves e Dilma Rousseff. Disponível em: <[http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/08/27/confira-a-integra-do-debate-da-band-com-os-](http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/08/27/confira-a-integra-do-debate-da-band-com-os)

A fim de embasar a análise, inicia-se com a descrição do conteúdo do decreto. Depois, apresenta-se a metodologia empregada. Na sequência, trata-se da repercussão nas audiências públicas, nos plenários das Casas Legislativas e nos artigos publicados. Em seguida, exploram-se os apontamentos e suas respectivas fundamentações, inclusive realça-se a principal característica do normativo: elevar a participação social. Ainda, nessa linha, analisam-se 278 decretos editados pelo Poder Executivo. Ao final, conclui-se pela necessidade de aperfeiçoamentos do processo de construção do decreto, inclusive propondo que seja apresentado pela população, mediante iniciativa popular.

## **2. Conhecendo a norma**

O Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, fundamenta sua publicação no art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea “a”, da CF/1988, no art. 3º, *caput*, inciso I, e no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

O art. 1º instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Em seguida, há definição de vários termos, o estabelecimento das diretrizes e a fixação dos objetivos.

No art. 2º, encontram-se diversas definições, entre elas, sociedade civil, conselho de políticas públicas, comissão e conferência. As diretrizes gerais do programa estão no art. 3º. Já seus objetivos listados no art. 4º.

Cabe destacar, dentre os objetivos, o incentivo ao uso e ao desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet.

O art. 7º coloca a Secretaria Geral da Presidência na coordenação do SNPS, logo, ela definirá a composição das instâncias. Os artigos seguintes traçam diretrizes específicas para os conselhos, fóruns, mesas, audiências entre outros. Encontram-se, no art. 10, as diretrizes para formação de novos conselhos: diversidade, critérios, rotatividade, publicidade e outros.

Em suma, o teor do decreto é a participação social, para tanto instituiu uma política e um sistema, que devem interagir com toda Administração Pública e a sociedade civil.

## **3. Metodologia e análise**

Para a confecção deste artigo, buscaram-se no portal da Câmara dos Deputados e do Senado os pronunciamentos, discursos e notas taquigráficas referentes ao tema. Além disso, utilizaram-se artigos veiculados na rede mundial de computadores que abordaram o Decreto 8.243, de 2014, escritos por especialistas e/ou juristas da área de direito e ciência política.

Com objetivo de comparar a estratégia adotada, analisaram-se todos os decretos publicados no período de 1º de janeiro de 2014 a 31 de maio de 2015, classificando-se em relação ao seu conteúdo em: a) regulamentam lei; b) instituem acordos internacionais; c) tratam de reestruturação de cargos, diárias e passagens entre outros; d) referem-se ao orçamento e programa de aceleração do crescimento (PAC); e) criam programas e políticas públicas.

Dessa forma, pretende-se avaliar se houve falhas na elaboração da política de participação social, a partir de opiniões daqueles que a defendem e dos que são contrários, sobretudo considerando a forma como foi elaborada. E, em seguida, investiga-se em outros normativos congêneres se é prática consolidada a execução de políticas e programas por meio de decretos.

#### **4. Repercussão do debate a respeito do Decreto 8.243**

Publicado em maio, não foram poucas as vozes no Congresso Nacional que resolveram debater seu conteúdo. Além disso, apresentaram-se dois projetos de decretos legislativos. O PDS117/14<sup>2</sup> de autoria do Senador Álvaro Dias, no Senado, e o PDC 1.491/2014<sup>3</sup> dos Deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado, na Câmara.

O decreto legislativo é um tipo de proposição legislativa, que consta do rol do art. 59 da CF/88. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) prevê que a Casa exercerá a sua função legislativa por via, entre outros, do decreto legislativo (art. 108). No Regimento Interno do Senado (RISF), o instrumento está previsto no art. 213. Ele precisa de aprovação nas duas casas por maioria absoluta<sup>4</sup>.

Nesse capítulo, apresentam-se as posições relativas ao decreto, em suas variadas formas: as opiniões publicadas pela imprensa; os pareceres exarados no âmbito dos projetos de decreto legislativo; os discursos no Plenário da Câmara dos Deputados e Senado Federal; as audiências realizadas no Senado<sup>5</sup> e na Câmara<sup>6</sup>; e artigos produzidos por três de juristas.

---

<sup>2</sup> O Projeto de Decreto Legislativo nº 117/2014 foi apresentado em 2/6/2014. Na Comissão de Constituição e Justiça, recebeu o voto pela aprovação e voto em separado. Tal projeto aguarda a deliberação sobre dois novos requerimentos de audiências públicas, conforme consulta realizada em 11/6/2015 no sítio [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117988](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988).

<sup>3</sup> O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014 foi apresentado em 30/5/2014. A ele foram apensados outros três projetos de teor semelhante: 1.492, 1.494 e 1.495, todos de 2014. Após serem distribuídos para as Comissões de Constituição, Justiça e de Cidadania e para de Trabalho, Administração e Serviço Público, solicitou-se a urgência e os pareceres foram proferidos em plenário pela aprovação, em 5/8/2014. Em 28/10/2014, aprovou-se o projeto, que foi enviado ao Senado. Lá, encontra-se na CCJ, onde recebeu parecer favorável do relator. Informações retiradas do sítio <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>. Acesso em: 11 jun. 2015.

<sup>4</sup> Exemplo de decreto legislativo, no dia 4 de setembro de 2014, o Senado Federal publicou o Decreto Legislativo 273/2014, que susta a Resolução - RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (tal decreto tramitou na Câmara e no Senado, sob os números 1.123/2013 e 52/2014). Informações retiradas do sítio <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586952> e <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=148583&tp=1>. Acesso em: 10 set. 2014. Ainda com relação ao PDC, na Câmara dos Deputados, até 11/06/2015, foram apresentados 108 projetos, sendo que a grande maioria objetiva sustar normas que se entendem indevidas. Acesso ao sistema SisLeg da Câmara, em 11 jun. 2015.

<sup>5</sup> Em 5/8/2014, a Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa do Senado Federal realizou audiência, contando com a possibilidade de perguntas do cidadão pelo telefone e sítio na internet. O debate iniciou-se às 09h30min com término às 12h49min. No mesmo dia, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado

#### 4.1. O que foi publicado pela imprensa

De início, destaca-se a ampla repercussão do tema, tanto que não é difícil encontrar artigos opinando sobre o regulamento. Há textos contrários a ele, que o denominam de “ditatorial”, “bolivariano” e “bolchevista” (AZEVEDO, 2014). Outros favoráveis, que destacam o exagero das críticas e fazem a defesa dos termos ali estabelecidos (AVRITZER, 2014).

O jornal *O Estado de São Paulo* publicou um editorial no dia 29 de maio de 2014, afirmando que o decreto estava provocando uma “mudança de regime” e que era um oportunismo do governo Dilma que “desistiu da Assembleia Constituinte”.

A *Folha de São Paulo* lançou o “Entenda o decreto de Dilma sobre política de participação social”, que responde a questões de forma simples e direta, argumentando que o tema é bem menos polêmico do que parece.

O historiador Fernando Horta (2014, p.1) compareceu na TV Justiça<sup>7</sup>, para falar sobre o assunto e publicou artigo em que destaca o conceito de democracia, *in verbis*:

(...) questão de fundo que se coloca é a polissemia da palavra “democracia”. Tal termo carrega um sentido de amplidão e aceitação pelo senso comum que mascara as profundas diferenças interpretativas, morais e práticas que ele carrega. Ninguém, atualmente, é contra a “democracia”, mas muito poucos sabem exatamente o que querem significar quando usam tal conceito.

Em outro ponto, ele explica que democracia não se restringe a eleições, exemplificando que Saddam Hussein fora eleito com mais de 90% dos votos, nem por isso significa a vigência naquele país de um regime democrático. E conclui que “democracia não se constrói sem uma efetiva ‘cultura participativa’”. Nota-se que o decreto intenciona promover justamente essa participação.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Gilson Dipp (2014, p. 1), assinalou o contexto em que está inserida a norma:

Cabe desde logo ter claro que a democracia – com a qual tanto críticos quanto defensores do decreto concordam - não se esgota em edição de leis pelo parlamento nem em eleições para designar os representantes. Como processo diário e contínuo, constitui o governo do povo, pelo povo e para o povo.

---

Federal debateu o tema no período das 14h55min às 17h24min. Tanto o áudio quanto o texto estão disponíveis em <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2782> e <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2769>. Acesso em 25 ago. 2014.

<sup>6</sup> Em 6/8/2014, a Comissão de Participação Legislativa da Câmara dos Deputados realizou sua audiência para debater o tema. Os trabalhos se iniciaram às 14h54min e tiveram seu término às 17h57min. O conteúdo está disponível em <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0974/14>. Acesso em 18 mai. 2015.

<sup>7</sup> Vídeo produzido pela TV Justiça, que tratou do tema participação social, incluindo o Decreto 8.243/2014 (total de 24 minutos). Na ocasião, participaram o doutorando em relações internacionais Fernando Horta e o doutor em Teoria Geral do Direito Fábio Sá e Silva. Disponível em: <[http://tv-justica.blogspot.com.br/2014\\_07\\_13\\_archive.html](http://tv-justica.blogspot.com.br/2014_07_13_archive.html)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

#### 4.2. Pareceres inseridos nos Projetos de Decreto Legislativo

##### **Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014 (Câmara dos Deputados)**

Na justificação, o autor do decreto defende a tese da inconstitucionalidade, em razão da substituição do sistema representativo escrito na CF/1988. Alega também que a Carta Magna previu a situação de participação do cidadão, não carecendo de regulamentação em decreto. Os pareceres da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) foram proferidos em plenário, ambos pela aprovação.

##### **Projeto de Decreto Legislativo nº 114/2014 (Senado Federal)**

Na justificação do decreto legislativo, o Senador Álvaro Dias afirma que “a Constituição Federal estabeleceu a forma de governo e de Estado e os sistema político de representação popular, cabe a cada um dos Poderes públicos constituídos respeitar e cumprir o que lhe fora estabelecido pelo povo – titular único do poder”.

Já na CCJ, o relator, Senador Pedro Taques, cita Celso Antônio Bandeira de Mello e destaca:

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, “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 (BRASIL, 2014).

Ainda na CCJ do Senado, a Senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR) argumenta a favor dos termos do decreto legislativo, deixando claro que se trata de um decreto autônomo, portanto, prescinde de lei prévia:

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 (BRASIL, 2014).

Quanto ao mérito, a Senadora realça:

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 (BRASIL, 2014).

Traz também dados importantes sobre a atuação dos conselhos:

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 (BRASIL, 2014).

Ao consultar os documentos anexos ao Projeto de Lei do Decreto Legislativo da Câmara (BRASIL, 2014), encontram-se opiniões favoráveis e contrárias.

A Câmara Municipal de Araraquara-SP se pronunciou favorável ao PDC e a sustação dos efeitos do Decreto nº 8.243, de 2014. Já O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria de Relações do Trabalho (MTE/SRT), cita a Convenção 144 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que institui como premissa para a definição de políticas públicas voltadas ao trabalho, a consulta tripartite junto a atores sociais. A Câmara Municipal de Olinda-PE aprovou a moção referendando o Decreto nº 8.243, de 2014. Da mesma forma, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) encaminharam moção de apoio aos termos da política nacional de participação social.

#### 4.3. Opiniões de parlamentares em plenário

Na fase de discussão<sup>8</sup> do PDC, deputados falaram a favor e contra, há relevantes posições, que precisam ser trazidas à tona para explicitar os principais pontos.

O Deputado Marcus Pestana (PSDB-MG), frisou:

Eu conheço e já presidi conselhos. Há uma problematização enorme! Hoje, a ideia de controle social é uma ideia com graves problemas. Existem conselheiros profissionais, conselheiros que estão há 20 anos no posto, conselheiros que, se forem candidatos a Vereador – falam aqui sobre os conselhos nacionais –, não têm 50 votos na sua cidade. Há distorções enormes!

O Deputado Efraim Filho (DEM-PB):

O problema de todo esse debate não está no seu conteúdo, mas no vício de origem, o porquê de a Presidente Dilma ter optado pelo decreto e não por um projeto de lei, em não abrir um canal de diálogo e de comunicação pelo Parlamento.

Já o Deputado Padre João (PT-MG) entende de forma diversa:

O decreto da Presidenta Dilma Rousseff vem aprimorar e não tirar o poder desta Casa. Pelo contrário. Ele possibilita a sociedade ajudar mais este Parlamento. Muito mais. Então, Senhor Presidente, isso é um equívoco.

O Senador Humberto Costa (PT-PE) destaca que o decreto incentiva o uso de várias tecnologias:

Incentivaremos o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e

---

<sup>8</sup> A deliberação legislativa (parlamentar) divide-se em discussão e votação.

informação.

Teremos, assim, o desafio de desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis para que eles, como qualquer outro brasileiro, possam também ser ouvidos.

O Senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES) discute a forma:

Não me manifesto ainda com relação ao mérito dessa questão. Eu me manifesto com relação à forma. A forma é um tanto autoritária, antidemocrática — avaliou.

Em 28 de outubro de 2014, o Projeto de Decreto Legislativo 1.491/2014 foi colocado em pauta. Dando prosseguimento aos extratos dos pronunciamentos, colacionamos abaixo pequenos trechos.

O Deputado Afonso Florence (PT-BA), em defesa da norma, argumenta:

Decreto que apenas organiza um sistema de conselhos que já existem — alguns há muitas décadas, como o Conselho de Saúde; alguns recentes, extremamente bem-sucedidos, como os Conselhos das Cidades — e funcionam na forma da lei para fiscalizar o Executivo, talvez, por isso, ele diga que é subtração das prerrogativas do Legislativo.

Quanto à contribuição para as políticas públicas por parte do cidadão, o Deputado Sibá Machado (PT-AC) assinalou:

Nós entendemos que é uma forma muito importante de a sociedade ajudar até a construir melhores políticas públicas, para que chegue a ela um melhor produto da ação dos Governos, principalmente do Governo Federal.

Em defesa do uso de Projeto de Lei ao invés de decreto, o Deputado Arthur Maia (Solidariedade-BA) falou que “se o intuito do Governo fosse de fato fortalecer a democracia, teríamos a iniciativa de um projeto de lei que tramitasse nesta Casa, democraticamente, ouvindo o Parlamento brasileiro”. Outros parlamentares se pronunciaram, mas reproduzindo os argumentos anteriores.

#### 4.4. Opiniões de parlamentares e especialistas nas audiências públicas

Também é preciso revisitar as sessões promovidas pelas comissões no Senado e na Câmara. No Senado, a Comissão Permanente de Direitos Humanos e Legislação Participativa realizou sua reunião com a participação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias e da Comissão de Legislação Participativa, ambas da Câmara dos Deputados.

Na ocasião, participaram os seguintes convidados: o Ministro Gilberto Carvalho, Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; o Prof. José Geraldo de Sousa Junior, Coordenador do Núcleo de Estudos da Paz e Direitos Humanos da Universidade de Brasília (UnB); o Senhor Ronaldo Tamberlini Pagotto, representante dos Movimentos Sociais; e a Senhora Emília Pacheco, Presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

O Ministro Gilberto Carvalho destacou que o decreto

não surgiu de uma gaveta, mas foi fruto de um longo processo de discussão, num debate com secretários estaduais, com a participação dos secretários estaduais de quase todos os Estados do País, com a participação de prefeituras, de muitas entidades sociais, e foi submetido a uma consulta pública, via rede, durante três meses.

Próximo ao término de sua fala o Ministro reforça que o Decreto “não cria nenhuma nova instância, ele não cria nenhum conselho novo, não invade competências e não obriga nada a ninguém. Ele apenas faz recomendações”.

O professor José Geraldo de Sousa Junior apresentou importante histórico da participação popular e enfatizou:

Quem criou a participação não foi o dirigente político, não foi o representante Parlamentar, não foi o mediador judicial, não foi o intelectual. Quem criou a participação foi o povo. Como é que o povo criou a participação? Reivindicando a rua, reivindicando o espaço público, reivindicando a esfera de manifestação política, de formação de opinião, o lugar de acontecimento, o lugar onde ele realiza procissão, comício, protesto. O decreto não criou a realidade. Ele criou instrumentos para que a realidade se tornasse inteligível. O decreto atuou no campo do Executivo, orientou os agentes da Administração, para se darem conta de como eles podem lidar concertadamente com esse processo, assim como o Parlamento criou nos regimentos as suas estratégias: legislação participativa, audiências.

Já o Senhor Ronaldo Pagotto explanou que sua análise não se restringiria ao decreto, mas a um contexto bem maior de reforma, incluindo o sistema político.

A Senhora Maria Pacheco, do Consea, discursou sobre o princípio da participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas públicas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas do Governo, consagrado na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ela expressa uma importante conquista da democracia.

Ela continua: “É essa dinâmica que o Decreto nº 8.243 vem aperfeiçoar. Ele tem como diretriz o reconhecimento da participação social como direito do cidadão, estabelece canais de diálogo positivos em ambientes democráticos.”

O ex-Senador Pedro Simon elogiou a ideia mas não concordou com o momento de apresentação do decreto nem a forma “competia ao Governo mandar um projeto de lei e esse projeto de lei ser discutido democraticamente com a sociedade, via Congresso Nacional”.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, a audiência contou com a participação dos Senhores Leonardo Avritzer, Professor de Ciências Políticas da Universidade de Minas Gerais; Dalmo Dallari, Professor da Universidade de São Paulo; José Matias-Pereira, Professor de Administração Pública da UnB; Hermes Rodrigues Nery, Especialista em Bioética pela PUC-RJ, representante do jurista Ives Gandra da Silva Martins e novamente com Sr. Gilberto Carvalho, Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Iniciando pelo Ministro, Senhor Gilberto Carvalho, que mencionou importante

referencial legal ao Sistema Nacional de Participação Social, nos seguintes termos:

Portanto, nós temos, no Brasil, já implantado, desde esse período, em todo esse período, um verdadeiro sistema nacional de participação social, criado por leis sucessivas, todas elas passando pelas Casas Legislativas. Os conselhos não são criados, salvo uma ou outra exceção, ao longo da história, a não ser por lei, portanto, passa por esta Casa e deve passar pelas Casas. De modo que o PPA, a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, o último PPA, portanto, no seu art. 4º, inciso II, já previa a criação de um sistema nacional de participação social ou, mais do que a criação, a organização do sistema nacional de participação social.

Em defesa do decreto, o professor Dalmo Dallari é enfático ao afirmar que “outro equívoco muito grave é a afirmação de que o decreto da Presidenta criando a Política Nacional de Participação Social é inconstitucional, porque retira poderes do Legislativo”.

O professor José Matias expõe a necessidade da análise do Parlamento sobre os termos do decreto e conclui:

Pode-se argumentar, por fim, em defesa do conteúdo do decreto, que, em tese, buscaria simplesmente estimular conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogos, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social. Na realidade, promovem-se mudanças profundas no ordenamento jurídico, contribuindo na forma como está hoje definido no art. 2º da Constituição Federal. E, no meu entendimento, as mudanças propostas tendem a fortalecer as atribuições do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes, que também não é só do Legislativo. Em decorrência, irão contribuir para dificultar o funcionamento da Administração Pública.

O professor Hermes Rodrigues argumenta que o decreto vai muito além:

Decreto altera profundamente a ordem constitucional e o equilíbrio entre os três poderes, pois cria conselhos, em toda parte, com poder deliberativo. Tal alteração não poderia ser proposta por decreto – já está aí a sua inconstitucionalidade. O decreto instaura a democracia direta, que jamais foi pretendida pela Constituição de 1988. O decreto esvazia e desmoraliza o Congresso, e isso, esta Casa não pode permitir.

De forma diversa, o professor Leonardo, não vê inconstitucionalidade na norma “Na verdade, essa é a arquitetura da Constituição de 1988, e é com base nela que foram constituídos no Brasil conjuntos de forma de participação, em relação aos quais, em minha opinião, o Decreto-Lei 8.243 não inova nada. Na verdade, ele sistematiza, reelabora e organiza”.

Em seguida, o professor exemplifica a participação social com as *Town Meetings*, os conselhos de cidades dos Estados Unidos, “os Estados Unidos são a democracia mais bem consolidada, a mais antiga, a que melhor expressa a doutrina democrática e a que melhor expressa a doutrina liberal – ela combina representação e participação”.

Destaca ainda que “a participação produz mais eficiência no Governo, de que a participação é boa para o Governo, de que a participação é boa para a gestão”.

Na Comissão de Participação Legislativa, os palestrantes foram os seguintes: Mais uma vez, o Senhor Gilberto Carvalho – Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República; a Senhora Vera Masagão Ribeiro - Associação Brasileira de Organizações não-Governamentais –

ABONG; o Senhor André Luís dos Santos - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP; e o Senhor José Antônio Moroni - Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC. Todos apresentaram os argumentos já mencionados anteriormente.

#### 4.5. Opiniões de juristas

Para finalizar os posicionamentos, vale a pena citar três artigos de importantes juristas. O primeiro do ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Gilson Dipp, que não vê usurpação das competências do Legislativo, tampouco excessos ou abusos. O segundo do Jurista Ives Gandra Martins, que é totalmente contrário e afirma que o decreto amesquinha o Parlamento. O terceiro texto é do ex-ministro do STF, Carlos Ayres Britto, datado de fevereiro de 2015, em desfavor do decreto, por entender que não se deve misturar sociedade civil e as estruturas do Estado.

### **5. A principal convergência e as divergências: possibilidade de aprimoramentos**

Cabe iniciar pela concordância de que cada dia mais não se pode afastar a imprescindível necessidade de participação do cidadão nos rumos do país. Quem não se lembra dos “movimentos de junho”,<sup>9</sup> quando milhares de pessoas estiveram nas ruas para protestar, inicialmente, contra o aumento das passagens de ônibus, em seguida, sobre vários temas, entre eles, serviços públicos de qualidade.

No momento que o sociólogo espanhol, Manuel Castells, esteve no Brasil para a conferência “Redes de indignação e esperança”, eclodia os movimentos de junho. Ao ser questionado sobre o que acontecia na cidade de São Paulo, ele respondeu “fundamentalmente, os cidadãos do mundo não se sentem representados pelas instituições democráticas” (MAIA, 2014, p. 1).

Nesse passo, ao tratar de Reforma Política, em “Os Desafios da Democracia Social”, Héliog Trindade (2003, p. 64-70) nos esclarece que uma das formas de se oxigenar o processo clássico de decisão do poder Executivo passa necessariamente pela instituição de conselhos multidisciplinares, que contenham não só a vontade de partidos políticos, classes sociais ou de grupos empresariais, como também a costura de um pacto voltado para a “construção política”, desenvolvendo-se, no debate, a explicitação de divergências, das múltiplas e legítimas visões, as quais podem engendrar convergências que objetivem celebrar um contrato social a contemplar o desenvolvimento econômico e social do país.

O professor Fernando Horta (BRASIL, 2014) corrobora essa ideia:

---

<sup>9</sup> Os movimentos ocorreram durante todo o mês de junho de 2013 e ao final a Presidente da República fez um pronunciamento da carta de compromisso do governo federal, com cinco pactos (1. Transporte público; 2. Reforma política e combate à corrupção; 3. Saúde; 4. Educação; 5. Responsabilidade Fiscal). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/24/dilma-rousseff-propoe-plebiscito-para-reforma-politica-e-pacto-pelo-brasil>. Acesso em 25 ago. 2014.

O decreto 8243, portanto, está em consonância (ainda que tímida) com os desdobramentos dos estudos sobre democracia. Pretende criar canais de participação induzindo, de cima para baixo, um aumento de participação direta (do cidadão ou organização) nas esferas de tomada de decisão do executivo federal.

Não se pode esquecer que a Constituição de 1988 é conhecida como “Constituição Cidadã”<sup>10</sup> (SILVA, 2011, p. 90), justamente, por estabelecer os direitos e garantias, além é claro, de permitir a cobrança pelo cidadão do atendimento desses direitos<sup>11</sup>.

Nessa linha, o professor Leonardo Avritzer frisou muito bem que a participação social influencia diretamente na melhora na prestação dos serviços públicos. Em complemento, o professor Geraldo de Sousa Junior apresentou um longo histórico de participação social na sua explanação na audiência. O Deputado Sibá Machado entende também que “a sociedade pode contribuir na melhoria das políticas públicas.”.

Ratificando a relevância dessa participação Reinaldo Dias (2012, p. 252), afirma que “A participação é considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população.”.

Nessa linha, o Professor André Del Negri, citando Friedrich Muller, leciona:

Como visto, de acordo com Friedrich Muller, as normas para serem legítimas devem comprometer-se com a democracia, que só será conquistada se todas as fases de produção normativa também o forem. Para tanto, o povo deve ser visto como instância global de legitimidade democrática, já que pela sua participação tudo é criado ou destituído a qualquer momento através do exercício da cidadania, que por sua vez, gera decisões soberanas (DEL NEGRI, 2003, p. 31).

Portanto, é legítimo o pleito do cidadão de estar presente nas decisões importantes da Administração Pública, além de resultar em mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública (FUNG, 2006 *apud* SECCHI, 2010).

Em outro trecho, o professor Leonardo, dá exemplos da participação social nos estados unidos, como as *Town Meetings*, os conselhos de cidades dos Estados Unidos.

Há também no decreto a promoção do uso de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por intermédio da internet. Tal iniciativa é referenciada por Manuel Castells:

A interatividade torna possível aos cidadãos solicitar informação, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes. Em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o seu governo – o que é de fato um direito delas, já que teoricamente o povo é o soberano (CASTELLS, 2003, p. 128).

---

<sup>10</sup> Sobre a denominação “Constituição Cidadã”, José Afonso da Silva menciona que tal termo foi empregado por Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Carta Magna de 1988.

<sup>11</sup> Segundo o STF: “Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas de democracia direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) – a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g. art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, §3º; art. 74, §2º; art. 187; art. 194, parágrafo único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224)” (STF, Pleno, ADI 244/RJ, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 31.10.2002, p. 19).

Veja que o Deputado Marcus Pestana trouxe um depoimento de experiência própria quando participou de conselhos. Ele relata que os membros permanecem décadas nos fóruns sem alternância, o que não é bom para o funcionamento.

Ives Gandra, em seu artigo, demonstrou a preocupação quanto à formação dos conselhos, como seriam escolhidos os membros e o tempo de permanência (MARTINS, 2014).

Em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que contou com vinte e quatro conselhos, um dos achados é de que os conselheiros participam por um período de até três anos (BRASIL, 2013). Assim, é preciso investigar se existe realmente falta de renovação nesses grupos.

Para enfrentar essa questão, o decreto fixa princípios para formação dos conselhos, sendo um deles, o da rotatividade, não podendo ultrapassar três reconduções, conforme tempo estipulado no regimento de cada um.

Com visto existem muitos registros a seu favor da participação social, porém há críticas, em especial quanto à forma de elaboração da norma.

Desse modo, em prol do maior envolvimento do cidadão, citam-se os deputados Efraim, Padre João, Senadores Ricardo Ferraço e Humberto Costa e o ex-Senador Pedro Simon. Os especialistas José Matias, José Geraldo e Leonardo Avritzer entre outros.

Mesmo assim não se pode colocar em risco a convivência entre os Poderes<sup>12</sup>, pois é uma conquista de nosso Estado Democrático de Direito. O Professor Bonifácio de Andrada, deputado federal pelo estado de Minas Gerais, lança dúvidas sobre a estabilidade entre os poderes:

Uma das questões que, sobretudo, provocam preocupações no Brasil de hoje é o relacionamento entre os poderes da República, visto que as limitações e as atribuições de cada um deles, em muitos momentos, são desvirtuadas e, até mesmo, ficam conflitantes, resultando daí graves consequências para a vida institucional.

Nesse contexto, para evitar que se descarte uma política pública que na visão de muitos merecia prosperar, é preciso sopesar princípios estabelecidos na Constituição Federal, pois se vive em um Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/1988) e, por isso, estamos submetidos aos ditames da lei (Art. 5º, II, da CF/1988). Os poderes constituídos possuem competências estabelecidas na Carta Maior, sendo independentes e harmônicos entre si.

Por conseguinte, a partir dos argumentos apresentados na seção anterior, todos fundamentados nas experiências de cada palestrante ou na legislação pertinente, abordam-se três pontos principais em relação ao decreto, os quais precisam ser ajustados, para que os benefícios da participação social sejam efetivamente angariados.

---

<sup>12</sup> André Ramos Tavares chama atenção: “Deve haver, pois, grande prudência na análise da clausula constitucional da separação dos poderes, para que se construa e preserve a necessária harmonia, fator crucial para existência de mais de

### 5.1. Provável descumprimento das etapas do ciclo de política pública

De início, constata-se que o documento versa, antes de tudo, sobre política pública<sup>13</sup>. Criar um programa e sistema seja qual for o eixo temático, segurança pública, serviço social, trabalho, educação, saúde ou participação do cidadão, precisa seguir um determinado rito de elaboração utilizado no processo de política pública.

Estudiosos elencam didaticamente cinco passos a serem seguidos para resolver um problema, isto mesmo, os problemas surgem no dia a dia do cidadão, a exemplo da ausência de participação da sociedade na condução de projetos e programas.

A proposta é meritória, segundo o ex-Senador Pedro Simon e o Senador Humberto Costa que vislumbram a necessidade da participação social, ou seja, há carência desse efetivo envolvimento.

As palavras de DIPP (2014, p. 1) ressoam esse posicionamento, “o ato questionado efetivamente veicula ideias de corte político-ideológico, dando acento à participação social, para que a administração pública receba a vitalidade das aspirações de seus integrantes, muitas vezes alijados da participação direta.”

Na tentativa de solucionar essa lacuna, existe um ciclo a ser cumprido, que Frey (2000) denomina de macro etapas, as tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas da bibliografia se diferenciam apenas gradualmente, possuindo em comum as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas.

O mesmo autor propõe a subdivisão, da seguinte forma: 1) identificação do problema e formação da agenda; 2) formulação de políticas; 3) processo de tomada de decisões e adoção de políticas; 4) implementação; e 5) avaliação.

Enrique Saravia explica a necessidade de desmembrar a elaboração da formulação e de participação do Legislativo:

As etapas normalmente consideradas em matéria de política pública – formulação, implementação e avaliação – precisam de certo grau de especificação na América Latina. É necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou **a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica**. Destacou-se. (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32)

No caso do decreto, em uma primeira análise, parece ter ocorrido uma inversão de fases, pois a publicação da norma demonstra que esta política encontra-se em plena fase de implementação e os debates estão ocorrendo posteriormente. Interessante que se trata

---

um poder (2014, p. 926).

<sup>13</sup> Cecília Souza (2006, p. 24) em sua revisão de literatura sobre políticas públicas cita diversos autores e afirma que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não

justamente de política de participação popular, mas, neste caso, tem sua gênese no interior da estrutura da administração.

Todavia, ao se verificar o posicionamento daqueles que defendem o decreto, constatam-se várias experiências de participação social. A relatora do PDC 114/2014, por exemplo, menciona conferências nacionais consolidadas, em especial a da área da saúde, cuja data é de 1930. Nessa linha, o Ministro Gilberto afirmou que a norma é fruto de longo processo de discussão com a participação de secretários estaduais, prefeituras, entidades sociais e, ainda, a consulta pública via rede mundial de computadores.

Soma-se a isso, a existência e o funcionamento de dezenas de conselhos, orçamento participativo<sup>14</sup>, conferências nacionais entre outros.

De forma diferente, membros do Parlamento alegam que não sabiam do decreto, a saber: ex-Senador Pedro Simon, Deputado Mendonça Filho (DEM-PE) e Senador Álvaro Dias (DEM-PR).

Impende salientar que se a intenção era materializar a política em uma norma jurídica, ela teria que seguir as fases previstas para toda política pública. As reações e dúvidas que surgiram após a edição do decreto levam em alguma medida a conclusão de que etapas de construção da política foram suprimidas ou não foram realizadas em sua plenitude, já que parlamentares alegam desconhecimento da norma.

Com a edição do decreto, saltou-se para a fase de implementação da política nacional de participação social, sem ficar claro se as etapas anteriores foram realizadas. Neste ponto, vale destacar que planejamento equivocado de programas é um dos principais motivos que conduz ao fracasso um projeto, pois desconsidera o problema a ser resolvido e não reúne todos os atores responsáveis<sup>15</sup>, ou seja, não se compreende que é um processo decisório construído política e socialmente com todos, na medida do possível.

Evidentemente, os efeitos serão sentidos no momento de se colocar em prática os preceitos e diretrizes do sistema, pois surgirão os obstáculos e as dificuldades, resultantes de um processo falho. Por consequência, ocorrerão o desgaste dos participantes e o descrédito da ideia, que merecia prosperar.

A proposta é retroceder um pouco e elaborar cronograma para submeter o assunto aos

---

fazer”.

<sup>14</sup> Há vários relatos do emprego do orçamento participativo. O autor de *The Politics Participatory Democracy in Porto Alegre*, Gianpaolo Baiocchi, relata a experiência em Porto Alegre. Além deste caso, Giacomoni (2012, p. 258-269) menciona outros exemplos: Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Recife (PE). No Distrito Federal, publicou-se o Decreto nº 33.712, de 2012, que estabeleceu o Orçamento Participativo do Distrito Federal (OPDF). Em seu art. 2º definiu que o Orçamento Participativo é o processo de participação direta da população na definição de prioridades para as despesas em investimentos e serviços públicos executados pelo Governo do Distrito Federal. Fonte: <http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br> Acesso em 10 jun 2015.

<sup>15</sup> O Tribunal de Contas da União (TCU) possui um referencial para gestão pública, de onde se extrai: Na rede de políticas públicas, há a dependência mútua entre os diversos atores envolvidos em uma finalidade comum, haja vista que, isoladamente, não conseguem alcançar seus objetivos sem a participação dos demais partícipes. A cooperação entre atores, desse modo, torna-se questão central para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas públicas (Hill e Hupe, 2002, *apud*, BRASIL).

conselhos, fóruns, membros da sociedade e do Poder Legislativo. Divulgar via sítio na rede mundial de computadores, com a possibilidade de que os cidadãos possam expor suas críticas e ideias em relação ao texto. Assim, será possível fazer a releitura da norma e acrescentar melhorias e corrigir possíveis falhas.

Dessa forma, esse é a primeira abordagem que se faz ao decreto, a ausência de passos consolidados por outras políticas públicas, que consistem em suma no planejamento, implementação e avaliação, os quais envolvem todos os responsáveis de maneira aberta e transparente, ainda mais quando se trata de política de participação social.

## 5.2. Ausência de participação do Poder Legislativo

Em segundo lugar, cabe analisar a ausência do Poder Legislativo, uma vez que se optou por decreto ao invés de lei para estabelecer a política pública de participação social.

Nesse contexto, o Deputado Efraim criticou “o porquê de a Presidente Dilma ter optado pelo decreto e não por um projeto de lei, em não abrir um canal de diálogo e de comunicação pelo Parlamento.” Também foi o apontamento feito pelo Deputado Arthur Maia. Na mesma linha, os Senadores Ricardo Ferraço apontaram que “A forma é um tanto autoritária, antidemocrática” e Pedro Simon “competia ao Governo mandar um projeto de lei e esse projeto de lei ser discutido democraticamente com a sociedade, via Congresso Nacional”. Outro participante das audiências, o professor Hermes Rodrigues, é contra o uso do decreto para tal caso. Seguido, com pouco mais de ponderação, pelo professor José Matias.

Em lado oposto, os professores Dalmo Dallari e Geraldo de Sousa Junior alegaram que o decreto atuou no campo do Executivo, orientou os agentes da Administração. Reforçou essa ideia, o professor Leonardo, que não vê erro no uso do decreto.

Vale destacar as palavras do ex-Ministro Gilberto Carvalho “um verdadeiro sistema nacional de participação social, criado por leis sucessivas, todas elas passando pelas Casas Legislativas.” E menciona a Lei do Plano Plurianual que, segundo o orador, art. 4º, inciso II, já previa a criação de um sistema.

A atribuição de legislar é uma das mais importantes funções do Poder Legislativo, não obstante a atuação de outros Poderes. De fato, o Legislativo<sup>16</sup> é protagonista no processo de elaboração das leis. Um poder não deve invadir as competências de outro<sup>17</sup>, pois estaria praticando o desrespeito à separação dos Poderes, cláusula pétrea, estabelecida na Carta Magna.

José Antonio Cheibub (2013) cita CROISSANT, que analisa a delegação de poderes justamente em relação à competência de legislar:

O grau com o qual o regime se inclina a delegar poderes legislativos ao

---

<sup>16</sup> Nelson de Sousa Sampaio distingue quatro tipos de processo legislativo: a) o autocrático; b) o direto; c) o indireto ou representativo, adotado no Brasil; d) semidireto (SAMPAIO, 1996, p. 10-15).

<sup>17</sup> Apesar do protagonismo do Legislativo, Luciana Botelho Pacheco (2009, p. 15) leciona que a produção legislativa “não é feita exclusivamente pelas Casas Legislativas, mas em regime de coparticipação entre os Poderes (...)”.

Executivo pode ser medido considerando-se a frequência com a qual o Executivo usa os poderes proativos de decreto. Quanto maior o uso de decretos presidenciais para criar leis imediatas e permanentes, maior é a transformação do Executivo em legislador supremo e, inversamente, maior é a degradação do Legislativo e sua transformação em um corpo submisso. (CHEIBUB, 2003, p. 73)

O Senador Pedro Taques (PDT-MT) citou Celso Antônio Bandeira de Mello, que considera “inconstitucional o regulamento executivo que estabeleça normas *contra* ou *ultra legem*, sendo imprestável a dispor regras que inovem no ordenamento jurídico.”

Outro aspecto a considerar é a necessidade de se ter o mínimo de estabilidade, a qual dificilmente seria alcançada por meio de norma infralegal. Adotar a lei seria o mais adequado, porque estaria implantando um projeto de Estado e não de momento. Para que seja alterada, somente mediante outra lei, ou seja, o consenso do mesmo Poder que a editou. Com as regras dispostas em um decreto, os rumos da política ficam a mercê do chefe do Poder Executivo, o qual pode revogá-la a qualquer momento, e, assim, ela deixaria de existir ou, no mínimo, pode alterá-la facilmente prejudicando sua implementação.

A título de exemplo da facilidade de mudanças, cita-se o Programa “Água para Todos”, instituído pelo Decreto 7.535, de 26 de julho de 2011, para, dentre outros objetivos, implantar equipamentos destinados à captação e armazenamento de água para consumo humano (2015, MDS). Em três anos, a norma sofreu duas alterações por outros dois decretos<sup>18</sup>.

Por isso, que o ex-Senador Pedro Simon (PMDB-RS) frisou que o “momento” não era oportuno, em pleno ano de eleição e com possibilidade de troca do Chefe do Poder Executivo. Ao assumir a direção do país, mesmo sendo a mesma gestão poderiam ocorrer mudanças na composição ministerial e novo planejamento, colocando em dúvida os termos estabelecidos no decreto.

A previsão estabelecida na Lei do PPA está correta, pois o plano deve conter as diretrizes para Administração Pública. Transcreve-se abaixo o artigo do PPA:

Art. 4º O PPA 2012-2015 terá como diretrizes:  
(...)  
II - a ampliação da participação social;

Nota-se que esse planejamento orienta a Administração Pública, mas não tem o condão de substituir a aprovação pelo Poder Legislativo da política ou sistema de participação popular.

Em vez do decreto, havia pelo menos duas opções, que permitiriam maior participação do Legislativo. A primeira seria a Medida Provisória<sup>19</sup>, a exemplo do Programa Bolsa Família,

<sup>18</sup> Decretos nº 8.039, de 4 de julho de 2013 e 8.219, de 28 de março 2014 .

<sup>19</sup> É verdade que essas medidas provisórias foram feitas, sob encomenda para o regime parlamentarista; podem elas, contudo, ser utilizadas no sistema vigente, para as situações realmente urgentes e nos casos de relevância. Em sua justificativa, o Parlamento brasileiro proclama que, durante a elaboração da Constituição de 1988, os advogados da inclusão da medida provisória no Texto Constitucional alegavam que o Executivo não poderia prescindir de um instrumento semelhante ao decreto-lei, para fazer face à dinâmica necessária à Administração Pública, diante de determinados fatos que exigem pronta ação desta (SZKLAROWSKY, 2003).

que foi instituído pela Medida Provisória 132, de 2003, convertida na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. A segunda opção seria o regime de urgência de projetos de lei estabelecido pela própria Constituição, o qual necessita de uma mensagem de encaminhamento que consigne manifestação da vontade presidencial em solicitar a urgência (CF/88, art. 64, §§ 1º a 4º)<sup>20</sup>.

Em razão do afastamento do Poder Legislativo, recai-se no não atendimento ao princípio da reserva legal.

Consoante José Afonso da Silva, o princípio da legalidade significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. Já o da Reserva Legal consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei (SILVA, p. 421).

A Constituição Federal estabelece essa reserva de lei, de modo absoluto ou relativo. Desse modo, temos a reserva legal absoluta quando a norma constitucional exige para sua integral regulamentação a edição de lei formal, entendida como ato normativo emanado do Congresso Nacional elaborado de acordo com o devido processo legislativo constitucional<sup>21</sup>.

Por outro lado, temos a reserva legal relativa quando a Constituição Federal, apesar de exigir edição de lei formal, permite que este fixe tão somente parâmetros de atuação para o órgão administrativo, que poderá complementá-la por ato infralegal, sempre, porém, respeitados os limites ou requisitos estabelecidos pela legislação.

No caso em questão, exigir-se-ia lei formal para o estabelecimento da política, do programa, os agentes, as definições, os processos e noções gerais e, deixando para legislação infralegal, o ato de complementar para dar efetividade e dentro dos limites definidos. Sendo assim uma reserva legal relativa.

O indicado, em se tratando de matéria de interesse da população, seria a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular, a exemplo da Lei 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa). Tal projeto de lei foi apresentado em 5/10/2009 e a lei publicada em 4/6/2010, ou seja, menos de um ano<sup>22</sup>.

Quando se trata de política pública deve-se também elevar sua elaboração para o Poder

---

<sup>20</sup> A urgência estabelecida pela CF/88 é tratada no art. 204 do RICD e no art. 375 do RISF. As regras de tramitação de Medida Provisória estão na Resolução 1, de 2002-CN. Com relação ao pedido de urgência, pode-se citar a Medida Provisória 669, 2015, que, após ser devolvida pelo Presidente do Congresso Nacional ao Poder Executivo, teve seu texto transformado em Projeto de Lei nº 863, de 2015, com pedido de urgência.

<sup>21</sup> A instituição dos emolumentos cartorários pelo Tribunal de Justiça afronta o princípio da reserva legal. Somente a lei pode criar, majorar ou reduzir os valores das taxas judiciárias. Precedentes. Inércia da União Federal em editar normas gerais sobre emolumentos. Vedação aos Estados para legislarem sobre a matéria com fundamento em sua competência suplementar. Inexistência.” (ADI 1.709, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 10-2-2000, Plenário, DJ de 31-3-2000.)

A CR não oferece guarida à possibilidade de o governador do Distrito Federal criar cargos e reestruturar órgãos públicos por meio de simples decreto. Mantida a decisão do Tribunal a quo, que, fundado em dispositivos da Lei Orgânica do DF, entendeu violado, na espécie, o princípio da reserva legal.” (RE 577.025, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 11-12-2008, Plenário, DJE de 6-3-2009, com repercussão geral.)

<sup>22</sup> O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 518 de 2009 foi apresentado à Câmara dos Deputados apoiado por 1,7 milhão de eleitores e eleitoras. Tramitou na Câmara pensado a outros projetos de conteúdo semelhante, a exemplo do PLP 168/1993.

Legislativo, veja o exemplo do Projeto de Lei 6.573/2013, que almeja criar o Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda (Sinter) e o Sistema Único do Trabalho (SUT). Apesar de existirem no âmbito da administração pública o programa, orçamento e órgão responsável pelas políticas de trabalho e emprego (Ministério do Trabalho e Emprego), a proposta objetiva instituir o sistema mediante projeto de lei e não por decreto.

Saboia (2001, p. 60-62) explica a função do decreto:

E é tudo muito simples: o ato normativo do Poder Executivo tem de ter apoio direto em lei, seja o Decreto do Presidente da República, sejam atos inferiores, como as portarias, resoluções e circulares. A inovação é matéria reservada à lei, pois só ela, como sabido, pode obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa – princípio da legalidade.

Ora, se toda política passasse a ser estabelecida por decreto e tal procedimento fosse assimilado pelos estados e municípios, o resultado seria um ambiente instável, sem envolvimento do Legislativo e muito menos do cidadão.

Recomenda-se que a política pública esteja definida em lei porque se está, como dito anteriormente, sob o Estado Democrático de Direito, essa condição impõe que as decisões normativas fundamentais sejam tomadas diretamente pelo legislador. Soma-se a isso, o fato de proporcionar maior estabilidade.

No decorrer dos debates sobre o tema, os deputados Chico Alencar, Ivan Valente e Jean Wyllys, todos do PSOL, apresentaram o Projeto de Lei nº 8.048, de 2014, na Câmara dos Deputados<sup>23</sup> e o Senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) apresentou o Projeto de Lei nº 309, de 2014, no Senado Federal<sup>24</sup>, contendo o texto do Decreto 8.243, de 2014. Desse modo, a matéria terá tramite no âmbito do Congresso Nacional. Todavia, com base nos argumentos citados, entende-se que o mais apropriado seria seguir, primeiramente, os passos do ciclo de política pública previstos no capítulo anterior, em seguida, apresentar um projeto com apoio do cidadão e submetê-lo ao Poder Legislativo, por consequência, teria a elaboração da lei.

Portanto, o instrumento utilizado para a materialização da política e do sistema não é o mais adequado. Consequentemente, desrespeitou-se a função típica do legislativo, que é legislar. O conteúdo ali apresentado fica vulnerável e dependente daquele que estiver no exercício da Presidência da República. Se a metodologia for copiada pelos demais entes subnacionais, as consequências serão um aumento excessivo de poder do Executivo em detrimento do Legislativo.

---

<sup>23</sup> o Projeto de Lei nº 8.048, de 2014, encontra-se na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) aguardando parecer do Relator. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

<sup>24</sup> o Projeto de Lei nº 309, de 2014, encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aguardando designação do Relator. Disponível em:

<[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=118788](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118788)>. Acesso em: 10 jun 2015.

### 5.3. Decreto autônomo: não é a melhor escolha

O terceiro aspecto passível de observação é a fundamentação para edição do decreto. Ele foi editado com base na competência do art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea “a”, da CF/88, no disposto no art. 3º, *caput*, inciso I, e no art. 17 da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

Cumpre salientar que decretos são atos administrativos da competência exclusiva do Chefe do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas, de modo expreso ou implícito, na lei, conforme Manual de Redação da Presidência da República (MENDES, 1991).

Os decretos são oriundos do Poder Regulamentar, fundamentado no art. 84, IV e VI, da Constituição Federal de 1988. Odete Medauar (2004, p. 134) diz que o poder regulamentar configura um dos modos de exercício do poder normativo no âmbito do Poder Executivo.

Segundo a autora, no direito brasileiro, o Poder Regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do Poder Regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos.

Meirelles conceitua que regulamento é ato administrativo geral e normativo, expedido privativamente pelo Chefe do Executivo, por meio de decreto, visando a explicar modo e forma de execução da lei (regulamento de execução) ou prover situações não disciplinadas em lei (regulamento autônomo ou independente).

No que tange ao fundamento legal, a Lei 10.683/2003 dispõe sobre a organização da Presidência da República e Ministérios. O art. 17 traz competências da Controladoria-Geral da União, assim, sem relação direta com o tema. Já o art. 3º, *caput*, inciso I trata do seguinte:

Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 11.204, de 2005)

I - 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; (Incluído pela Lei nº 11.204, de 2005) (BRASIL, 2003).

De acordo com esse dispositivo, depreende-se que compete à Secretaria-Geral a interlocução com entidades da sociedade civil. A importante atribuição de ouvir as demandas da sociedade, na verdade, é um dever de todos que se ocupam da gestão pública. Esse é um dispositivo em consonância com o momento atual de abertura e diálogo com o cidadão, assim, justifica um órgão ligado diretamente à Presidência da República possuir tal competência. Mas isso não o incumbe de “legislar”, ou seja, criar sistemas ou políticas que abrangem toda a administração pública.

Retornando ao processo legislativo, quanto ao aspecto constitucional, verifica-se que tal decreto não regulamenta lei, logo, o disposto no inciso IV do art. 84 não se aplica. Em relação

ao exercício do Poder Regulamentar, o Supremo Tribunal Federal (STF), por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.218-DF, frisou:

É cediço na doutrina que ‘a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados’ (BRASIL, 2013, p. 2)

Conclui-se que o Decreto 8.243 não é um decreto regulamentar, mas sim um **decreto autônomo**, o qual deveria se amparar na própria Constituição, conforme se depreende do texto abaixo:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (BRASIL, 2003, n.p).

A senadora Gleisi, em seu relatório, afirmou 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”. O professor Dalmo Dallari também comunga da ideia de que o decreto não é inconstitucional. No mesmo sentido, são as ideias do professor Leonardo Avritzer.

Não obstante a defesa da Senadora Gleisi, mesmo não havendo explicitamente a constituição de órgãos (Ministério, autarquia, etc.) pelo decreto, a instituição de uma política e sistema influenciará diretamente toda a Administração a qual terá que se moldar às diretrizes da política, levando a necessidade de investimentos financeiros<sup>25</sup>.

Ora, o funcionamento de um Conselho envolve diversos aspectos, suas reuniões precisam ser registradas em atas, pessoas de locais distantes se deslocam para participar das deliberações, eventualmente será preciso contratar consultorias, auditorias, entre outras atividades para a efetiva atuação do conselho e de seus integrantes. Para tanto, o conselho requer no mínimo uma secretaria executiva para auxiliá-lo. Assim, para isso, exigem-se recursos, ou seja, despesas.

Veja, por exemplo, o Decreto 8.219, de 28 de março 2014, o qual fixa competência ao comitê de estabelecer metodologia de monitoramento e avaliação da execução do Programa. Tal fato demonstra a necessidade de recursos financeiros para o efetivo exercício da participação

---

<sup>25</sup> O Decreto 7.203, de 4 de junho de 2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal, é um exemplo de decreto autônomo. Esse normativo não regulamenta nenhuma lei, porque tal vedação se origina dos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade. Ele não cria órgãos tampouco despesas. Na realidade, ele pode promover a redução de despesas, uma vez que impede a contratação de pessoas sem o devido critério, por exemplo.

social, que contribui para o controle e aperfeiçoamento da política pública. No mesmo sentido, o deputado Afonso Florence, em sua fala, registra a função de fiscalização dos conselhos.

Nessa linha, a título de exemplo, cita-se o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), cuja instituição se deu pela Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que em seu art. 20, definiu que a Secretaria-Executiva do Conselho será exercida pelo Ministério do Trabalho, e a ela caberão as tarefas técnico-administrativas relativas ao seguro-desemprego e abono salarial. Em outras palavras, para manter o funcionamento do Conselho e dar-lhe condições de atuar são necessárias despesas, caso contrário, a sua criação será inócua.

Durante o levantamento feito dos decretos, a ser apresentado no capítulo seguinte, deparou-se com decretos autônomos, que preenchem os requisitos constitucionais e, de fato, não exigem dispêndios financeiros, um exemplo é o Decreto 8.298 de 15.8.2014, que desativa a 6ª Divisão de Exército.

Conforme dito, o decreto possui falhas em sua fundamentação legal e sua base estaria no art. 86, inciso VI, “a” da CF, configurando-se como um decreto autônomo. Além da característica mencionada acima de fragilidade do decreto, há opiniões divergentes sobre a possibilidade de utilizar o decreto autônomo.

José dos Santos Carvalho Filho, em seu livro, cita grandes administrativistas que são prós a existência do decreto autônomo e os que são contrários. No primeiro grupo, estão Hely Lopes Meirelles, Sérgio de Andréa Ferreira e Diogo de Figueiredo Moreira Neto. No segundo grupo, inserem-se Cretella Jr., Diógenes Gasparini, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Ribeiro Bastos. O próprio autor se inclui, neste último, ao afirmar que “Não conseguimos encontrar no vigente quadro constitucional respaldo para admitir-se a edição de regulamentos autônomos.” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 59-60).

Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 84), conquanto entenda o restabelecimento do decreto autônomo, a partir da EC 32, ela afirma que foi de “forma muito limitada”.

Podem-se recordar também as palavras de Marçal Justen Filho destacadas por Carvalho Filho (2009, p. 59) no sentido de que a “EC 32 não restabeleceu seu uso”.

Celso Antônio Bandeira de Mello cita Pontes de Miranda ao explicar que “Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhas à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional.” Em seguida, sobre a competência regulamentar assinala que “os regulamentos se destinam à execução de uma lei e que não podem extravasar os termos do que nela se dispõe” (2015, p. 363).

Lucas Rocha Furtado (2007, p. 690) explana que é possível o uso do decreto autônomo, mas em condições limitadas, citando, como exemplo, a regulamentação de algo que não crie direitos nem obrigações.

Contra a existência do decreto autônomo, o professor Diógenes Gasparini não enxerga a

possibilidade de seu uso (2012, p. 177).

Portanto aqueles que entendem a possibilidade do uso do decreto autônomo, não vislumbram muitos casos práticos. Por isso, não se recomenda a aplicação de decreto, tampouco de regulamento autônomo, pelas razões expostas. Caso sejam atendidas as sugestões dos capítulos anteriores, seria possível o uso de decreto regulamentar depois de editada a lei.

Enfim, caso se considere a existência do decreto autônomo, ele não seria portador de força para normatizar assuntos complexos e com a dimensão dos ali postos. Mas, acreditando que tivesse tal atribuição, ele teria que cumprir o previsto na alínea “a” mencionada, ou seja, não elevar despesas nem criar ou extinguir órgãos, o que não ocorreu. Vale lembrar que, ao final, a via do legislativo foi escolhida, pois foram apresentados projetos de lei com conteúdo idêntico ao do decreto<sup>26</sup>.

## 6. Não é comum a edição de decreto para tratar diretamente de políticas públicas

De 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014 e de 1º de janeiro a 31 de maio de 2015 foram publicados 278 decretos pela Presidência da República, de um modo geral, eles regulamentam uma lei, pois é necessário operacionalizar, organizar e detalhar os termos da lei, por isso o Executivo tem a sua disposição os decretos. A partir do levantamento, classificaram-se os decretos da seguinte maneira:

Tabela 1 - Decretos publicados (até 31 de maio de 2015)

Assuntos	Quantidade	Porcentagem
Regulamentam leis	118	42%
Acordos	73	26%
Cargos/Diárias	56	20%
Orçamento/PAC	18	6%
Programas	13	5%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>

Fonte: www.planalto.gov.br; elaboração própria.

A partir da tabela, verifica-se que 42% mencionam expressamente a lei que regulamentam. Dentre os que regulamentam lei, há os que listam competências de órgãos e conselhos, como o Decreto 8.202, de 6 de março de 2014, que dispõe sobre o funcionamento do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM)<sup>27</sup>. Há 20% que também detalham a lei, mas

<sup>26</sup> Conforme visto no itens 23 e 24.

<sup>27</sup> Existem milhares de conselhos espalhados pelo país, principalmente nas áreas de saúde e educação. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou em 2013 um relatório denominado “Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros”, o qual traz diversas questões para debate. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf)>. Acesso em 30 ago. 2014.

tratam especificamente de cargos efetivos e em comissão, valores das diárias entre outros temas ligados as carreiras de servidores públicos. Com relação ao orçamento e PAC são 6%, que têm seu amparo em leis, como a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>28</sup>. Existem 26% que tratam de acordos internacionais. Por fim, restam apenas 5% dos decretos, que versam sobre políticas públicas.

Listam-se abaixo os treze decretos que tratam de políticas públicas:

- a) Decreto 8.204, de 7 de março de 2014 - Altera o Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos - ProUni.
- b) Decreto 8.207, de 13 de março de 2014 - Altera o Decreto nº 5.995, de 19 de dezembro de 2006, que institui o Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.
- c) Decreto 8.219, de 28 de março 2014 - Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”, para dispor sobre a criação de Conselhos Consultivos.
- d) Decreto 8.229, de 22 de abril 2014 - Altera o Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, que institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, e dispõe sobre o Portal Único de Comércio Exterior.
- e) Decreto 8.235, de 5 de maio de 2014 - Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto no 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências.
- f) Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014 - Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.
- g) Decreto 8.269, de 25 de junho de 2014 - Institui o Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento e seu Comitê Gestor.
- h) Decreto 8.270, de 26 de junho de 2014 - Institui o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc e seu comitê gestor, e dá outras providências.
- i) Decreto 8.281 de 1º de julho de 2014 - Dispõe sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, institui o Prêmio Brasil Audiovisual e dá outras providências.

---

<sup>28</sup> Ao se publicar a política de participação social, mediante lei, certamente estaria na LOA o programa com recursos financeiros destinados.

- j) Decreto 8.368, de 2 de dezembro de 2014 - Regulamenta a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.
- k) Decreto 8.373, de 11 de dezembro de 2014 - Institui o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas - eSocial e dá outras providências.
- l) Decreto 8.387, de 30 de dezembro de 2014 - Altera o Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - “LUZ PARA TODOS”.
- m) Decreto 8.414, de 26 de fevereiro de 2015 - Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa.

Após analisar esses normativos, constata-se que eles tratam de sistema ou programa de política pública diretamente em seu texto não se comparam ao Decreto 8.243/2014, já que fazem referência aos dispositivos de leis os quais regulamentam ou têm comandos pontuais, da forma como faz o Decreto 8.207, que trata do Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco. Frisa-se, aliás, que os normativos editados após o Decreto 8.243/2014, deveriam fazer referência ao formato estabelecido para a participação popular, porém não o fizeram.

## **7. Conclusão**

Diante do exposto, é preciso exaltar a importância da participação social no aperfeiçoamento das políticas públicas e na formatação de novos projetos, uma vez que o cidadão é o usuário dos serviços públicos e conhece bem as necessidades locais, em consonância com o regime democrático e os termos da CF/1988.

O Decreto 8.243/2014 traz à tona esse debate e destaca a participação social como instrumento de melhorias das políticas públicas. Ademais, promove o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet. Ele estabelece ainda princípios para formação dos conselhos: rotatividade e critérios na escolha dos membros.

Em contraponto, existem opiniões divergentes sobre o tema e a partir delas foi possível elencar três pontos, que precisam ser enfrentados.

Quanto às etapas de elaboração da norma, em razão da relevância da matéria torna imprescindível o cumprimento dos passos básicos do ciclo de política pública (elaboração – implementação – avaliação). Todavia com a publicação do Decreto 8.243/2014, saltou-se para a fase de execução, sem contar com a participação de todos os envolvidos na possível resolução do problema, colocando-se em risco o êxito do programa.

Sobre a ausência do Poder Legislativo na construção da política pública, ela pode afetar

um dos pilares da democracia que é a separação dos Poderes (cláusula pétrea), definida na Constituição Federal de 1988, na medida em que ao legislar sobre tema complexo e inovador o Executivo pode ter invadido a competência do Poder Legislativo, órgão incumbido de tal missão. Além disso, uma política pública definida em um decreto fica subjugada às vontades do chefe do Poder Executivo. A criação de políticas públicas necessariamente deve ser feita com a participação do Legislativo, em outros termos, deve haver cooperação entre os Poderes, para que se tenha um mínimo de estabilidade no regramento e se discuta suficientemente a proposta.

Outra anotação decisiva é que a forma escolhida (decreto autônomo) não foi a mais adequada. Esse tipo de normativo possui função limitada e não se vislumbra seu uso no caso em questão. Não se deve instituir um sistema e política de participação social sem a previsão de condições para sua execução, por isso o decreto está em desacordo com o art. 86, inciso VI, alínea “a”, da CF/88. Assim, entende-se que não se acertou na escolha do tipo do normativo para se materializar a política de participação social.

Para enfrentar esses três apontamentos, em prol da necessidade de se ter ativa a presença do cidadão nas discussões sobre as políticas públicas, recomenda-se o retorno das ideias ali colocadas aos conselhos, sociedade civil e membros do Parlamento para que opinem a respeito. Em complemento, outra ação em consonância com as diretrizes defendidas é a divulgação em sítio na rede mundial de computadores possibilitando a participação de todos que se interessarem pela matéria, permitindo o registro de críticas e sugestões para o aperfeiçoamento do texto.

Por fim, entende-se que por se tratar de política de participação social tal projeto deveria ser enviado ao Poder Legislativo, depois de corrigida as observações elencadas, na forma de iniciativa popular contando, desse modo, com a aprovação pela sociedade dos termos ali dispostos.

## Referências

- ANDRADA, Bonifácio de. **A perda do mandato**: Câmara dos Deputados e Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- AVRITZER, Leonardo. **Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano**. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em 23 ago. 2014.
- AZEVEDO, Reinaldo. **O decreto bolivariano de Dilma e a farsa dos conselhos “populares”**. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/o-decreto-bolivariano-de-dilma-e-a-farsa-dos-conselhos-populares>>. Acesso em 25 ago. 2014.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. **The Politics Participatory Democracy** in Porto Alegre. Stanford University Press, 2005.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e suas alterações. 8. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2011. 478 p. (Série textos básicos; n. 39).
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Justificação do Projeto de Decreto Legislativo nº**

**1.491/2014 apresentado em 30/5/2014**, pelos Deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>.

Acesso em: 11 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 114/2014 apresentado em 2/6/2014**, pelo Senador Álvaro Dias. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117988](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988)>. Acesso em 28 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Registro do discurso proferido pelo Senador Humberto Costa**.

Disponível

em:<<http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/sessao/disc/getTexto.asp?s=093.4.54.O&disc=50/1/>> Acesso em: 9 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Registro do discurso proferido pelo Senador Ricardo Ferraço**.

Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/10/Projeto-que-derruba-politica-de-participacao-social-deve-tramitar-em-regime-de-urgencia>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Regimento interno**: Resolução nº 93, de 1970 e suas alterações.

Brasília: Senado Federal, 2003. 291 p.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.203, de 4 de junho de 2010**. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17998.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em: 9 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20inclusao-productiva-rural/agua-para-todos>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.218**. Relator: Ministro Luiz Fux. Publicado no D.J.E em 19.2.2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.709**. Relator: Maurício Corrêa. Publicado no D.J.E em 31.3.2000.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 577.025**. Relator: Ricardo Lewandowski. Publicado no D.J.E em 6.3.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2686056.PDF>> Acesso em 9 jun. 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. **O decreto 8.243 e a sociedade civil**. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,o-decreto-8243-e-a-sociedade-civil-imp-,1637776>>. Acesso em: 11 jun 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia Internet: reflexões sobre Internet, negócios e sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CHEIBUB, José Antonio. O Poder Legislativo nas democracias contemporâneas. **E-legis**, Brasília, n. 10, p. 7-25, jan/abr. 2013.

DEL NEGRI, André L. **Controle de constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Alínea, 2012.

DIPP, Gilson. **Sistema Nacional de Participação Social não afronta prerrogativas**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-11/gilson-dipp-sistema-participacao-social-respeita-prerrogativas>> Acesso em: 18 mai. 2015.

DISTRITO FEDERAL. **Orçamento participativo**. Disponível em: <<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo, Atlas, 2012.

HORTA, Fernando. **O polêmico decreto 8.243, de 2014**. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/o-polemico-decreto-8243-por-fernando-horta/>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

LOPES, Brenner. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. (Série Manual de políticas públicas, v.7)

MAIA, César. **Manuel Castells e os indignados brasileiros**. Disponível em: <<http://www.debatesculturais.com.br/manuel-castells-e-os-indignados-brasileiros>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MARTINS, Ives Gandra. **Vocação bolivariana**. Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/vocao-bolivariana/>>. Acesso em: 18 maio 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Manual de redação da Presidência da República**. 2. ed. Brasília: Presidência da República, 1991.

- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 1997.
- PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.
- POGREBINSCHI, Thamy. **Novo decreto: não há representação sem participação**. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>> Acesso em: 23 ago. 2014.
- SABOIA, Marcelo Rocha. Sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional e seus limites. **Cadernos Aslegis**, v.5, n. 14, p. 60-62, maio/ago. 2001.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O processo legislativo**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**, v. 2. Brasília: ENAP, 2006.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>> Acesso em: 30 ago. 2014.
- SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Medidas Provisórias: instrumento de governabilidade. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 64, 1 abr. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3956>>. Acesso em: 12 jun. 2015.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Artigo recebido em: 12/09/2014

Artigo aceito para publicação em: 19/06/2015