



**INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS  
RIO DE JANEIRO (RJ)**

**PARECER**

**INDICAÇÃO 007/2023**

**INTERESSADA:** Dra. Ana Beatriz Gonçalves Rosa Silva Paz

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL  
E POLÍTICAS PÚBLICAS.  
INSTITUIÇÃO DO CONSELHO DE  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.  
DECRETO 11.406, DE 31.01.2023.  
CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E  
MATERIAL VERIFICADAS.**

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de análise acerca da constitucionalidade da instituição do Conselho de Participação Social da Presidência da República pelo Decreto 11.406, de 31.01.2023.

**II. MÉRITO**

O Decreto 11.406, de 31.01.2023, institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República, instância não remunerada destinada à finalidade de oitiva da sociedade civil, com dois propósitos gerais, insculpidos no Art. 2º, do Decreto apontado.

A primeira finalidade do órgão é assessorar o Presidente da República no diálogo e na interlocução com as organizações da sociedade civil e com a representação de movimentos sindicais e populares.

O segundo objetivo é promover o diálogo com a Secretaria-Geral da Presidência da República quanto à participação social na execução de políticas públicas.

Com relação à constitucionalidade formal do Decreto 11.406/2023, o bloco



de constitucionalidade vindicado no próprio corpo do ato legislativo se reporta ao art. 84, *caput*, inciso VI, alínea 'a', da Constituição, no qual o Presidente da República pode realizar os arranjos necessários à Administração Pública, desde que não onere os cofres públicos.

O Decreto em estudo contempla esses dois requisitos legais cumulativos. A uma, porque os membros do Conselho de Participação Social que fazem parte da Administração Pública (Art. 4º, incisos I ao VI), já se incluem nos arranjos institucionais da atual Administração Pública, que são o próprio Presidente da República, o Ministro de Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Secretário-Executivo Adjunto da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Secretário Nacional de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Secretário Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas da Secretaria-Geral da Presidência da República, e, por fim, o Secretário Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República.

De fato, o inciso VII, do citado Art. 4º, inclui a inclusão de 68 (sessenta e oito) pessoas naturais representantes de organizações da sociedade civil, porém, tal participação é graciosa, na forma do Art. 11, do Decreto em exame, de forma que os requisitos constitucionais formais cumulativos para a expedição do Decreto em discussão encontram-se preenchidos.

Com relação à constitucionalidade substancial do Decreto 11.406, de 31.01.2023, o ponto mais importante a ser destacado é a previsão de um Conselho consultivo que invoca mecanismos de democracia direta em sua arquitetura.

Como sabido, o dissenso e o debate são a quintessência da Democracia, mesmo em tempos de apatia política. A oitiva de diversos setores da sociedade, incluindo os sindicatos e movimentos sociais, refletem o modo de administração da atual Presidência da República.

Neste ponto, a distinção entre Política Pública de Estado e Política Pública Governamental, que toca aos temas da literatura técnica das Políticas Públicas, indica que a própria criação do Conselho de Participação Social é, em si mesma, uma política pública governamental da atual Presidência da República.

Na prática, equivale dizer que outro Governo, ou mesmo este, pode desfazer o Conselho de Participação Social a qualquer tempo, assim, como, por exemplo, há uma reforma ministerial, e os órgãos da Administração são criados, extintos, fundidos ou cindidos.

Assim, na forma do Art. 1º e do Art. 14, ambos da Constituição de 1988,



bem como com espeque no Art. 23, do Pacto de San José da Costa Rica, agregado ao nosso ordenamento jurídico, no qual consta que todos os cidadãos devem gozar do direito e oportunidade de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos, é inafastável a conclusão de que o Decreto 11.406, de 31.01.2023, é um ato legislativo que contempla os requisitos de constitucionalidade formal e substancial.

### **III. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Decreto 11.406, de 31.01.2023, é um ato legislativo que contempla o atributo de constitucionalidade.

Sugere-se o encaminhamento à Exma. Presidência da República, sendo este o Parecer, ora submetido à apreciação desta Colendo Plenário.

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2024.

#### **Andréia Alvarenga de Moura Meneses**

Membra Honorária da Comissão Permanente de Direito e Políticas Públicas  
Servidora Pública do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2)  
Mestra em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do  
Rio de Janeiro (UNIRIO)



## ANEXO 1

### Referências Bibliográficas e Digitais:

BARDACH, Eugene. Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas. Ciudad de Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 2001.

BARROSO, Luis Roberto e BARROSO, Luna van Brussel. Democracia, Mídias Sociais e Liberdade de Expressão: Ódio, Mentiras e a Busca da Verdade Possível. Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte, v. 17, n. 49, p. 285-311, jul/dez, 2023.

BENÍTEZ, William Guillermo Jiménez. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. 2007. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/281783858>

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez, 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

DUNN, William N. Public Policy Analysis. 6ª ed. New York: Routledge, 2018.

DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. Direitos Sociais no Brasil: Balanço de uma Jornada com Destino Incerto. Revista Justiça do Direito. V. 34, n. 1, p. 76-105, jan-abr, 2020.

----- Os (Des)Caminhos da Democracia Contemporânea: A Democracia Corre Perigo? Themis Revista de Direito. Coimbra, nos. 36-37, 2020-2021: 3-4.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2015.

GARGARELLA, Roberto. Castigar Al Próximo. 2ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2022.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. Análisis de Políticas Públicas. Madri: Tecnos, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENESES, AAM. Políticas Públicas Democráticas Inclusivas de Gênero na Proposta de Constituição Chilena Rechaçada em 2022. Dissertação de Mestrado. PPGD-UNIRIO, 2024.



MORAES, Guilherme Peña de. Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. São Paulo: Atlas. 2020.

RED de Constitucionalismo Crítico en America Latina. Disponível em <<https://www.youtube.com/@reddeconstitucionalismocri6605>>

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: Incluído, Sustentável e Sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SARTORI, Giovanni. O que é a Democracia? Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 100-149.

SUNSTEIN, Cass R.. Valuing Life – Humanizing the Regulatory State. Chicago: University of Chicago Press, 2014.

----- e HOLMES, Stephen. O Custo dos Direitos – Por Que a Liberdade Depende dos Impostos. São Paulo: VMF Martins Fontes. 2019.

TUSHNET, Mark. Tribunales Débiles, Derechos Fuertes. Buenos Aires: Siglo Vinte e Uno, 2023.