

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

INDICAÇÃO 007/2023

AUTOR: Dra. Ana Beatriz Gonçalves Rosa Silva Paz

MATÉRIA: Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023

RELATOR: Dr. Sérgio Sant'Anna

Ementa: ” Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023 que “ INSTITUI O CONSELHO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.”

Palavra-chave: CONSELHO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

I- INTRODUÇÃO

Trata-se da Indicação nº 007/2023, acerca de estudo de constitucionalidade do disposto no Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023 que “ Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República ”.

O Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023 “ Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República”, enquanto iniciativa do Poder Executivo, tendo como base o artigo 84, caput, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, nos termos seguintes:

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 a criação ou extinção de órgãos públicos; (incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Prescreve o artigo 2º do citado Decreto que o Conselho é instância destinada à oitiva da sociedade civil para: I- assessorar o Presidente da República no diálogo, na interlocução com as organizações da sociedade civil e com a representação de movimentos sindicais e populares e II- promover o diálogo com a Secretaria-Geral da Presidência da República quanto à participação social na execução de políticas públicas.

O Conselho de Participação Social, desta forma, é instância orientada ao assessoramento do Presidente da República no diálogo e na interlocução com as organizações da sociedade civil tendo a representação de movimentos sindicais e populares, além da promoção do diálogo com a Secretaria-Geral da Presidência da República quanto à participação social na execução de políticas públicas.

Nesta perspectiva, foi publicada em 25/04/2023, a Portaria nº 14, de 19 de abril de 2023, da lavra do Ministro de Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República, com a designação de membros que comporão o Plenário e a Coordenação-Executiva Colegiada do Conselho de Participação Social, sendo 68 representantes da Sociedade Civil e 8 representantes da Coordenação-Executiva Colegiada

Impende ressaltar que o Plenário é composto por representantes governamentais e de organizações da sociedade civil, com a seguinte estrutura: o Presidente da República exerce a presidência do Conselho e o Plenário é composto pelo 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, o Secretário Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República, além dos sessenta e oito representantes de organizações da sociedade civil.

Cabe à Coordenação-Executiva Colegiada sugerir os assuntos a serem debatidos nas reuniões do Plenário, sendo que compõe a Coordenação-Executiva Colegiada o Ministro de Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República, que a presidirá; 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; o Secretário Nacional de Juventude da Secretaria-geral da Presidência da República e oito membros do Plenário escolhidos pelo Ministro de Estado da Secretaria-geral da Presidência da República.

Esta iniciativa do Poder Executivo, poucos dias depois da lamentável tentativa de golpe de Estado contra os Poderes da República, ocorrida em 08 de janeiro de 2023, se constitui numa estratégia governamental de ampliar a participação da sociedade civil junto às instâncias de discussão política na esfera governamental.

Importante o estudo de sua conformidade com o sistema constitucional em vigência frente à possibilidade de participação social prevista por iniciativa através de ato do Poder Executivo para ampliação dos direitos e garantias fundamentais, em especial, para possibilitar a formulação de políticas públicas.

Os mandatos anteriores do Presidente Luís Inácio Lula da Silva ampliaram a formação de Conselhos criados para participação da sociedade civil, alguns, inclusive, formados em governos anteriores, tendo sido mantidos pela Presidenta Dilma Rousseff, mas com esvaziamento no período de governo de Michel Temer e, principalmente, sob a Presidência de Jair Bolsonaro que, praticamente, deu pouca sequência aos Conselhos existentes.

Sendo assim, a retomada da participação de representantes da sociedade civil no debate de temas de Interesse Público, se constitui numa importante medida que amplia o diálogo, interlocução e propostas oriundas de setores da sociedade civil organizada.

Constitui-se em importante estratégia aproximar o exercício da cidadania do Poder Executivo, eis que a formulação das políticas públicas pode ter importante

contribuição da sociedade civil no debate de ideias e prioridades oriundas da participação popular, enquanto instrumento de democracia participativa.

II- RELATÓRIO

A matéria a ser estudada é, na sua essência, de direito constitucional, direito administrativo e ciência política e envolve aspectos doutrinários que serão enfrentados para a conclusão desta Relatoria.

A previsão de institutos como a Iniciativa Popular, Plebiscito, Referendo e Participação em Conselhos, dentre outros instrumentos de participação popular, se constituem em importantes instrumentos de democracia participativa e de manifestação da vontade popular, bem como elemento essencial da chamada democracia direta.

No que concerne à sistemática constitucional da democracia participativa na Constituição da República Federativa do Brasil, é inequívoco que a Carta Política, promulgada em 05 de outubro de 1988 e fruto das discussões temáticas durante a Assembléia Nacional Constituinte, é a primeira Carta Fundamental que aborda, de forma principiológica clara, a adoção dos instrumentos de democracia participativa.

A tradição consagrada na Constituição Federal de 1988 indica que a democracia representativa, através do instituto democrático do voto, seria a base para que a sociedade estivesse representada em toda a sua plenitude, resgatando o que havia sido suprimido pela Constituição de 1967 e 1969, ambas durante o período da ditadura militar.

Neste contexto, o processo de representação popular é efetivado mediante sufrágio universal, direto e secreto para todas as representações dos cargos eletivos majoritários (Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Senador da República) e dos cargos eletivos proporcionais (Deputados Federais, Deputados Estaduais e Distritais e Vereadores).

A Carta Política de 1988 avançou ao prever a democracia participativa, consagrando, dessa forma, o princípio constitucional da soberania popular.

Constata-se que foram resgatados e ampliados, os princípios e fundamentos das Cartas Políticas de 1934 e 1946, enquanto Constituições democráticas e promulgadas.

Sendo assim, as Propostas do Poder Executivo e do Poder Legislativo que objetivem aperfeiçoar o sistema de democracia participativa, em tese constituir-se-ão em avanço nos mecanismos de participação popular, o que consagra o Estado Democrático de Direito e legitima a proposição que visa implementar e ampliar os instrumentos de democracia participativa.

Nos fundamentos principiológicos do Direito Constitucional, não se pode formular um estudo dos aspectos formais e materiais que possibilitem o processo legislativo e o procedimento elaborativo em consonância com a Carta Política de 1988, sem uma análise sistemática de sua adequação ao disposto no artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, integrante do Título I: DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.

Reza o artigo 1º que “ A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II- a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V- o pluralismo político”.

Consagrou-se ainda no parágrafo único que “ Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição ”.

A hermenêutica contida no artigo 1º nos remete aos pilares fundamentais que materializam o Estado Democrático de Direito, a saber, declarando-se o povo a própria

fonte constituinte de poder que poderá ser exercido ou delegado aos representantes eleitos em situações a serem previstas na Constituição formal.

Em observância ao artigo 1º, sobreveio o artigo 14 da Carta Política, integrante do Capítulo IV – DOS DIREITOS POLÍTICOS, cujo *caput* subscreve que “ A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; e III- iniciativa popular.

Para destacar a importância do artigo 14, o jurista Paulo Bonavides leciona que:

“ o art. 14 da Constituição de 1988 constitui parte da espinha-dorsal de nosso sistema de organização política, que assenta sobre duas dimensões: uma representativa, a única de funcionamento normal desde a promulgação da Lei Maior, há cerca de uma década; outra, democrática direta; ambas positivamente previstas e expressas no art. 1º do Estatuto Fundamental da República Federativa do Brasil. A última ficou, conforme já exaustivamente patenteamos, sujeita ao bloqueio da reserva legal do sobredito art. 14, reserva que tem sido o instrumento das elites conservadoras, temerosas do governo popular direto, para refrear a expansão de uma presença mais ativa e imediata do corpo da cidadania na formação da vontade governativa.

“ Vejamos a seguir as origens dos institutos da democracia semi direta no sistema constitucional brasileiro, excelentemente retratadas pelo constitucionalista Paulo Lôpo Saraiva que, tomando parte ativa nos trabalhos de assessoria aos constituintes de 1987-1988, foi testemunha da batalha política ferida nos bastidores do colégio da soberania nacional para aprovar aquele dispositivo:

“ “ O art. 14 da vigente Constituição representa uma grande vitória popular sobre a elite conservadora nacional.

“ Por esse dispositivo, consagrou-se a soberania popular, através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, institutos da democracia semidireta, na sábia lição de Paulo Bonavides.

“ A emenda inicial, por nós elaborada, quando Assessor Parlamentar constituinte, contemplava, de igual modo, o veto popular. Mas o então relator-geral houve por bem (ou mal) suprimir o veto popular.

“A inserção dos mecanismos de participação popular foi uma vitória das forças progressistas contra o malsinado Centrão.

“ É este o comentário de João Gilberto Lucas Coelho, então Vice-Governador do Rio Grande do Sul, e Antônio Carlos Nantes de Oliveira, sobre a votação n. 149, na Assembléia Nacional Constituinte. Dizem eles: “ O Centrão tentou derrubar a soberania popular conquistada na fase das subcomissões. Uma emenda do senador Lavoisier Maia resolveu a questão e permitiu a aprovação da matéria em primeiro turno, nos seguintes termos: ‘ A soberania popular será exercida pelo plebiscito, pela iniciativa popular, pelo veto popular e pelo referendo, conforme dispuser a lei.’ Em Plenário, presentes 461 constituintes, 370 (78 %) votaram sim, 89 não e houve 12 abstenções. Fechadas com o sim votaram as bancadas do PC do B, do PCB, do PDT e do PMDB, do PSB e do PT; os dois constituintes sem partido votaram sim; por maioria dos demais partidos, inclusive PSD e PFL, aprovaram a emenda’ (in A NOVA CONSTITUIÇÃO, INESC, Ed. Revan, p. 92).

“ A nossa luta pela aprovação da emenda foi intensa, de que vez que o Centrão reunia grande força no seio da Constituinte.

“ Agora, devemos nos mobilizar para que o Congresso Nacional regulamentamente o exercício desses salutareos institutos a fim de que o povo tenha participação direta no processo político-eleitoral.

“ Não basta que o texto constitucional enuncie essas conquistas. É preciso efetivá-las, por meio do seu exercício democrático” (Paulo Lôpo Saraiva, Curso de Direito Constitucional, Ed. Acadêmica, 1995, pp. 57-58).” ”

Sem prejuízo da necessária regulamentação pelo Congresso Nacional da efetividade dos instrumentos de democracia participativa, importante destacar a possibilidade de medidas e instrumentos de democracia participativa por iniciativa do Poder Executivo, com fulcro nos limites delimitados pelo artigo 84 da Carta Magna.

A proposta de Decreto em análise, se coaduna com a ordem basilar que evidencia os princípios que norteiam o Estado Democrático e a constitucionalidade da matéria está compatível com a Constituição da República, seja pela via formal, seja pela via material.

Por derradeiro, importante realçar os dispositivos insculpidos nos artigos 60 e 61 da Carta Magna de 1988 pertinentes ao instituto da Iniciativa Popular, devendo o Poder Legislativo facilitar o processo legislativo, inclusive propostas oriundas da sociedade.

O próprio Poder Executivo deve estimular a formação dos Conselhos com participação social e o próprio cidadão pode ampliar a sua participação através da Ação Popular junto às instâncias do Poder Judiciário.

Este parecerista, desta forma, entende que o rito estabelecido se adequa à norma e sistemática constitucional vigente e deve ser acolhido como instrumento de aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e da Ordem Constitucional vigente.

III - VOTO E CONCLUSÃO

Em face ao exposto, fundamento minha opinião favorável pela constitucionalidade formal e material através da possibilidade jurídica de AMPLIAÇÃO dos instrumentos de DEMOCRACIA PARTICIPATIVA através da participação dos cidadãos e das cidadãs representando entidades dos movimentos sociais por parte de iniciativa do Poder Executivo, nos termos e limites do artigo 84, VI.

Sendo assim, este parecerista manifesta o seu posicionamento favorável ao disposto no Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023, que “Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República.”, opinando pela constitucionalidade formal e material e plausibilidade da matéria apresentada, ao consolidar, dessa forma, uma garantia para a participação da sociedade através do aprofundamento dos instrumentos de democracia participativa, bem como pela relevância da matéria.

Entendo, ainda, que, na hipótese de aprovação deste parecer pertinente à esta Indicação no Plenário, seja o mesmo enviado aos Excelentíssimos e ilustres Senhores Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além do Presidente da República e do Conselho Federal da OAB.

Este é o parecer que submeto a apreciação da Comissão de Direito Constitucional, em primeira análise e, *a posteriori*, ao Plenário do Instituto dos Advogados Brasileiros.

Rio de Janeiro, 03 de junho de 2024.

SÉRGIO LUIZ PINHEIRO SANT’ANNA
RELATOR

