

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 8.048, DE 2014

Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

Autores: Deputados CHICO ALENCAR, IVAN VALENTE E JEAN WYLLYS

Relator: Deputado KIM KATAGUIRI

I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 8.048, de 2014, de autoria dos Deputados Chico Alencar, Ivan Valente e Jean Wyllys, que cuida de instituir a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, com o objetivo de fortalecer as instâncias de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Os Autores afirmam na justificção que a Constituição de 1988, além das formas e instâncias de representação, teria instaurado no Brasil uma verdadeira democracia participativa, com os necessários instrumentos de participação e intervenção direta do cidadão. Entre esses mecanismos de participação destacar-se-iam os Conselhos de Políticas Públicas.

Estudo da Consultoria Legislativa desta Casa, publicado em 2005, daria conta de que no Brasil existiriam 5.425 Conselhos de Saúde, 5.036 Conselhos de Assistência Social, 5.010 Conselhos de Educação e 3.948 Conselhos da Criança e Adolescente, para citar apenas as quatro áreas com maior número de órgãos colegiados da espécie.

Os Autores concluem a justificção afirmando que o projeto de lei daria ao Poder Legislativo o protagonismo da iniciativa para a disciplina legal da matéria, notadamente no que concerne à forma de coordenação e sistematização da atuação dos conselhos gestores de políticas públicas. Ademais, garantiria maior participação social e intervenção junto à Administração Pública Federal.

Sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e ao regime de tramitação ordinária, a matéria foi distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, I, RICD).

Em 13.7.2016, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou o Projeto de Lei nº 8.048, de 2014, com emenda, nos termos do parecer do Relator, Deputado Vicentinho. Referida emenda apenas suprimiu os §§ 4º e 5º do art. 9º do projeto de lei, que tratam, respectivamente, da participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil e da limitação da atuação deste membro em caso de transferência de recursos.

Em 29.11.2017, a Comissão de Finanças e Tributação aprovou o parecer do Relator, Deputado Enio Verri, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita e despesa públicas, não cabendo pronunciamento sobre a adequação financeira e orçamentária das proposições.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Determina o art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que esta Comissão se pronuncie sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 8.048, de 2014, bem como da emenda aprovada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Cabe apontar, de plano, que o projeto de lei padece de vício de **inconstitucionalidade formal** insanável. Embora a matéria seja da competência da União e, por conseguinte, do Congresso Nacional, a proposição não observa o disposto nos arts. 2º e 61, § 1º, alínea “e”, da Constituição Federal, tendo sido apresentada em flagrante usurpação de iniciativa.

Como decorrência do princípio da separação dos Poderes, compete privativamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. A melhor doutrina e a jurisprudência dominante estendem a restrição às proposições que, igualmente, remodelam ou atribuem competências a órgãos ou entidades da estrutura administrativa do Poder Executivo.

O projeto de lei, não obstante tanto, é pródigo de dispositivos que interferem na organização e funcionamento do Poder Executivo, como se apontam, exemplificativamente, a seguir:

I - o § 2º do art. 2º estabelece a obrigação de que os conselhos e comissões já instituídos no âmbito do governo federal se ajustem aos dispositivos da nova lei;

II - o art. 5º determina que órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta considerem as instâncias e os mecanismos de participação social instituídos, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas;

III - o parágrafo único do mesmo art. 5º dispõe que os órgãos e entidades referidos no *caput* elaborem, anualmente, relatório de implementação da política nacional de participação social no âmbito de seus programas e políticas setoriais, que deverão ser amplamente divulgados pela Secretaria-Geral da Presidência da República;

IV - o art. 7º institui o Sistema Nacional de Participação Social, cuja implementação incumbe aos órgãos do Poder Executivo;

V - o art. 8º atribui diversas competências à Secretaria Geral da Presidência da República;

VI - o art. 18 determina que o Poder Executivo crie Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas;

VII - o art. 19 dispõe que as agências reguladoras observem, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto na nova lei.

Como guardião da Constituição, em diversas oportunidades o Supremo Tribunal Federal (STF) se debruçou sobre controvérsias jurídicas em que o ponto fulcral se referia justamente à observância do princípio da separação dos Poderes e, de modo específico, ao cumprimento do requisito formal da reserva de iniciativa.

Examinando proposições que afetam o funcionamento de órgãos do Poder Executivo, o STF afirmou que “consoante o disposto na Carta da República, incumbe ao chefe do Poder Executivo o encaminhamento de projeto de lei que vise a alterar procedimento adotado no respectivo âmbito” (ADI 2.443, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-9-2014, P, *DJE* de 3-11-2014).

No mesmo sentido, afirmou o STF que “lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF).” (ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, *DJE* de 11-9-2014).

Vale citar, ainda, a ADI 3.254, em que o STF assim se manifestou: “é indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC nº 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação” (rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, *DJ* de 2-12-2005).

Nessas e em diversas outras oportunidades, o STF aplicou o princípio da conformidade funcional ou justeza, segundo o qual o intérprete da Constituição não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório-funcional de repartição de funções estabelecido pelo legislador constituinte, haja vista ser o sistema constitucional coerente.

Com a aparente finalidade de regulamentar a participação social, a proposição promove, na verdade, profunda intervenção em órgãos e entidades do Poder Executivo, inclusive para dispor sobre o seu funcionamento. Por essa razão, entendemos que não foi observado o disposto

nos arts. 2º e 61, § 1º, alínea “e”, da Constituição Federal, o que atrai a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Em face do exposto, concluímos o nosso voto no sentido da inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 8.048, de 2014, dispensada a manifestação sobre os demais aspectos pertinentes a esta Comissão, inclusive o exame da emenda aprovada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado KIM KATAGUIRI
Relator