



**RECURSO Nº _____, DE 2023
(Do Sr. EVAIR VIEIRA DE MELO)**

Recurso contra a devolução pela Presidência da Câmara dos Deputados do Projeto de Decreto Legislativo n. 53/2023 "Susta os efeitos dos dispositivos do Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023, que institui o Sistema de Participação Social."

Senhor presidente,

Com fundamento no art. 137, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD -, interponho o presente RECURSO contra decisão de devolução do requerimento de proposição de Decreto Legislativo n. 53/2023, pelas razões a seguir expostas.

I. Da tempestividade

O art. 137, § 2º, do RICD dispõe que "o Autor da proposição poderá recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho".

Assim, tendo em vista que o despacho de devolução foi publicado no DCD do 16/06/2023, é tempestivo o presente recurso.





II. Do mérito

O desiderato do presente recurso é reverter a decisão da Mesa da Câmara dos Deputados que determinou a devolução do Projeto de Decreto Legislativo n. 53/2023.

Nos termos da decisão recorrida, o PDL deverá ser devolvido, *“com base no artigo 137, § 1º, inciso II, alínea “b”, do RICD, por não sustar ato normativo do Poder Executivo que exorbite do poder regulamentar, nos termos do art. 49, inciso V c/c o art. 84, inciso VI, ambos da Constituição Federal”*.

O art. 49, V, da CF, que dá ao Congresso Nacional a competência de *“sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”*.

Todavia, existem Questões de Ordem da Câmara dos Deputados que já trataram sobre o tema, restando decidido, em todos os casos, que, salvo em caso de absoluto e flagrante vício constitucional, a inconstitucionalidade, se for o caso, deve ser decidida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), confira-se:

“Ementa decisão: Responde por meio do Ofício SGM/P nº 6/2005, à questão de ordem suscitada pelo Deputado José Carlos Aleluia acerca da tramitação do Projeto de Lei nº 3.985, de 2004 (cria o Conselho Federal de Jornalismo e os Conselhos Regionais de Jornalismo), que em face da sua





CÂMARA DOS DEPUTADOS

flagrante inconstitucionalidade, e nos termos regimentais, pode o Presidente da Câmara dos Deputados promover a devolução ao autor; informa que a Presidência, ao examinar as proposições a m de despachá-las às Comissões, verifica, caso a caso, além das questões de competência e outros, a existência ou não, de vício de inconstitucionalidade; destaca que o exame das proposições destina-se a dar início à tramitação dessas matérias na Casa, e que para esse m, apesar de ser necessário amplo conhecimento das atribuições das Comissões, é preciso conhecimento superficial sobre o mérito das matérias, vez que este será examinado em profundidade pela Comissão temática pertinente; argumenta que à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania cabe pronunciar-se acerca dos "aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões" (RICD, art. 32, inciso IV) e que o vício de inconstitucionalidade a que se refere o art. 137, § 1º, inciso II, alínea "b", deve caracterizar-se pela evidência, portanto, no caso do Projeto de Lei nº 3.985, de 2004, o exame de matéria constitucional propriamente dita deve ser acurado e é de competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que decidirá o melhor caminho a tomar neste caso específico; indefere, no mérito, a questão de ordem. [QO 434/2004]

*Ementa decisão: Indefere a questão de ordem da Deputada Alice Portugal por entender que, na aplicação do que determina o Art. 137, § 1º, alíneas b) e c), **não basta, para justificar a devolução de proposição ao autor pela Mesa, que exista indício de inconstitucionalidade, cabendo à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania a decisão, no momento oportuno, se a***





matéria deverá ou não continuar tramitando. [QO 163/2007]”.

Como é possível observar nas questões de ordem trazidas à baila, as questões de constitucionalidade/inconstitucionalidade serão analisadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Não bastando, portanto, a devolução de proposição ao autor pela Mesa em caso de mero indício de inconstitucionalidade. Ou seja, as questões de ordem em questão determinam que a análise de constitucionalidade deve ser feita pela comissão temática existente para tal.

Com efeito, tem se que o PDL 53/23 visa sustar os efeitos do Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023, que institui o Sistema de Participação Social; porquanto que a medida figura como um evidente atentado em oposição a democracia brasileira, vez que se reveste numa investida de sufocar a competência do Congresso Nacional por comissões ou conselhos formados por pessoas enviesados, o que é algo insustentável numa democracia plural.

Oportuno ressaltar que em outrora foi esta medida foi implementada pela ex-presidente Dilma Rousseff mediante o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), sendo objeto do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491, de 2014, de autoria dos deputados Mendonça Filho - DEM/PE, e Ronaldo Caiado - DEM/GO, o qual foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 28/10/2014.

Neste espeque, eis o trecho da justificativa exposta pelos Autores do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491, de 2014, a saber:





CÂMARA DOS DEPUTADOS

"Tentativas de controlar a mídia através de mecanismos de regulação econômica e de conteúdo, o inchaço da máquina pública (p.ex.40 ministérios!!!), aparelhamento do Estado, através da colocação de quadros políticos em cargos técnicos chave (como se viu nos recentes escândalos da Petrobrás), a tentativa de controle do Poder Legislativo, com a impressionante edição de medidas provisórias e urgências constitucionais etc. Todos estes aspectos demonstram como se faz urgente e indispensável o combate a toda e qualquer tentativa de subversão da ordem constitucional posta, uma vez que a sanha autoritária da Presidente da República apenas aguarda o instante para se revelar e assumir o seu lugar."

Neste contexto, o autor do PDL 53/23 entende que o sufocamento da pluralidade social proposto pelo Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023, com vistas a fomentar uma discussão ideológica, torna o Decreto inconstitucional por afrontar os primados da Constituição Federal. Tal ato se amolda em manifesto ato no desiderato de ceifar o regime da democracia participativa, o qual foi penosamente conquistado por esse Parlamento e mediante a aprovação do artigo 14 da Constituição, a saber:

"Ao que se tem, o Governo atual não abandonou a pretensão de lacerar a democracia, novamente, com a implementação do Sistema de Participação Social. Segundo a arquitetura da medida, a Secretaria-Executiva da Secretária-geral da Presidência da República figura como órgão central, e as Assessorias de Participação Social e Diversidade dos Ministérios e as unidades administrativas responsáveis pela área de participação social, como órgãos setoriais, os quais criarão políticas com foco na ideologia da esquerda, excluindo a apropriada participação da sociedade geral como um todo. Esse sufocamento da pluralidade





CÂMARA DOS DEPUTADOS

social, com vistas a fomentar uma discussão ideológica, torna o Decreto inconstitucional por afrontar os primados da Constituição Federal. Tal ato se amolda em manifesto ato no desiderato de ceifar o regime da democracia participativa, o qual foi penosamente conquistado por esse Parlamento e mediante a aprovação do artigo 14 da Constituição. Com efeito, futuros decretos presidenciais (órgão central) e portarias ministeriais (órgãos setoriais) conceberão o próprio arquétipo legal sem a devida discussão com a sociedade, bem como, sem a participação do Congresso Nacional.

Destarte, indaga-se qual a real ambição do governo federal em engendrar um sistema focado em estruturar, coordenar e articular as relações governamentais com os diferentes segmentos da sociedade civil? O que impele a esquerda a reiterar tal proposta quando comanda o Poder Executivo? A conclusão é evidente quando se observa a intenção desta medida, de forma indiscutível, no momento em que a analisamos em paralelo ao modelo adotado por outros países, qual seja, sufocar o Congresso, como por exemplo, ao modelo da Bolívia que desenvolve seus conselhos com vistas a esvaziar as ações do Congresso Nacional, limitando a atuação do parlamento às decisões dos conselhos. Portanto, imperioso deixar consignado que o decreto deturpa de forma patente a competência da democracia representativa, a qual é desempenhada pelo Congresso Nacional. Novamente o governo de esquerda, por uma proposição autoritária, tenciona debilitar o Parlamento brasileiro, subjugando suas prerrogativas constitucionais e engendrando um novo artifício de participação social mediante decreto presidencial.

Por fim, ressalto que a democracia brasileira não aceitará este decreto bolivariano, que tem por inspiração modelos da Bolívia e Venezuela, os quais não possuem lastro com





nossos alicerces democráticos. Ao presidente da República é permitido muito, todavia, não lhe é autorizado tudo.”

Destarte, consoante o art. 84, IV e VI, “a”, da Constituição Federal, o Poder Executivo é competente para, através de decreto, garantir a fiel execução das leis e dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Apesar do poder de regulamentação do Chefe de Governo, por meio de decreto, ser uma competência tradicional no contexto constitucional brasileiro, estando presente desde a Constituição do Império (art. 102, XII), é um tema que, em situações pontuais como a presente, ainda influi em dúvidas quanto ao seu limite de abrangência em relação a atribuição legiferante do Poder Legislativo.

No entanto, o regulamento a ser editado por decreto e a lei são instrumentos normativos que não se confundem. É inconstitucional o regulamento executivo que estabeleça normas contra ou *ultra legem*, sendo imprestável a dispor regras que inovem no ordenamento jurídico e, consoante esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello, “*innovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da ‘lei regulamentada’, verificando-se inovação proibida toda vez que não seja possível ‘afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada’*” (Ato administrativo e direitos dos administrado. São Paulo: Revistas dos Tribunais, p. 23).





O decreto regulamentador, ao fundamento de permitir a fiel execução de uma lei, portanto, não pode criar direitos, obrigações ou outras inovações jurídicas, mesmo que a pretexto de sanear uma omissão legislativa. Ademais, o decreto não pode ser contra a lei, mas sim estar em consonância com o ordenamento jurídico, sobretudo com regras constitucionais.

O mesmo se aplica ao chamado decreto autônomo, introduzido ao art. 84, VI, 'a', da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001, o qual apenas pode ser utilizado para edição de normas que remodelam as atribuições e organização de órgãos pertencentes à estrutura administrativa de unidades da Administração Federal, como possibilitado para os Tribunais (art. 96, I, "a" e "b", CF) e para as duas Casas do Congresso Nacional (art. 51, IV, e art. 52, XIII, ambos da CF), que são competentes para dispor sobre sua organização interna.

Nessa esteira, o Decreto que ora se pretende sustar, ao fundamento de promoção de maior diálogo do governo federal com movimentos sociais e a população, institui o Sistema de Participação Social.

Se amolda como preocupante que o Poder Executivo mantenha vínculos com indivíduos eleitos ou nomeados pela sociedade civil, vez que nossa Constituição Federal estabelece o regime democrático representativo e legitima como representantes do povo aqueles eleitos para exercerem seus mandatos por meio de processos eleitorais, de acordo com as condições estipuladas no texto constitucional.

É contrário aos princípios fundamentais consagrados na Constituição permitir que os programas e políticas públicas do Poder Executivo sejam executados com base na participação de indivíduos





designados como "*representantes dos cidadãos*" que não possuem a devida legitimidade constitucional para desempenhar tal função.

Se os titulares de mandatos eleitorais enfrentam crise de representatividade, tal situação se intensificará ainda mais com relação aos representantes da sociedade civil que fazem parte dessas instâncias de participação social, os quais não foram submetidos a um processo eleitoral legítimo e não cumpriram os requisitos e condições estabelecidos pela Constituição, tais como a exigência de idoneidade moral em suas trajetórias pregressas.

Seria desarrazoado consentirmos que os representantes da sociedade civil envolvidos nessas interações com o Poder Executivo estivessem sujeitos a uma das condições de inelegibilidade estabelecidas na Lei da Ficha Limpa, a qual, vale ressaltar, originou-se a partir do exercício da democracia direta mediante um projeto de lei de iniciativa popular.

A propósito desse ponto, é crucial recordarmos que o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal estabelece claramente que "*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*". Esse dispositivo deve ser compreendido em conjunto com o artigo 14, que elenca as formas de exercício direto da soberania popular, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Não estamos aqui minimizando a importância da participação popular na formulação de políticas públicas. Pelo contrário, é crucial incentivar e fortalecer a democracia participativa, a fim de garantir que as ações governamentais efetivamente atendam às necessidades e aspirações da realidade social, porquanto que ninguém conhece suas próprias necessidades melhor do que os





CÂMARA DOS DEPUTADOS

cidadãos afetados. Na verdade, a presente proposta surge no momento oportuno, justamente para proteger a participação popular, já assegurada em nosso sistema jurídico, ao suspender os efeitos desse Decreto que privilegia representantes que não cumpriram as condições exigidas pela Constituição.

Por todo o exposto, requer-se seja revisto o despacho de 16/06/2023 que determinou a devolução do requerimento de proposição de Decreto Legislativo - PDL 53/2023 -, permitindo, assim, seu regular trâmite.

Sala da Sessão, em _____ de
de 2023.

Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO

Apresentação: 20/06/2023 14:04:34.440 - Mesa

REC n.14/2023



* CD 23 10 98 73 05 00 *