



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (DIREITOS SOCIAIS E ATOS ADMINISTRATIVOS EM GERAL)

Referência: **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**

DECRETO Nº 9.759/19. EXTINÇÃO E ESTABELECIMENTO DE REGRAS E LIMITAÇÕES PARA COLEGIADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ANÁLISE E REFLEXÕES INICIAIS.

Nota Técnica nº 02/2019/ASSREV-1ª CCR

1. A presente Nota Técnica tem como escopo oferecer análises e reflexões iniciais quanto às possíveis repercussões do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, na consecução de políticas públicas e atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal em geral, principalmente quanto aos reflexos nos temas ligados às Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, a partir de uma visão da atuação da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão.
2. Um primeiro questionamento, de ordem formal, diz respeito ao inciso I do parágrafo único do artigo 1º, no que se refere aos colegiados previstos em lei. O mencionado decreto prevê a extinção dos colegiados desde que na lei não haja indicação de sua composição e competências. A dúvida que surge, de imediato, é quanto ao cabimento de tal proposição via decreto, sem que se verificasse uma extrapolação do poder regulamentar.
3. Passando a uma análise meritória, o Decreto nº 9.759/2019 “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, conforme descrito em seu artigo 1º.
4. Na sequência, após definir quais órgãos estão e quais não estão abrangidos no conceito relevante - “colegiado” - e descer ao nível dos detalhes quanto à duração de reuniões, momento de votação e formação de colegiados interministeriais, o decreto toma providências de grande relevo.
5. É de se destacar, de início, o propósito de desburocratização e de economia de recursos públicos, claramente expressos no artigo 6º, em que se obriga que a criação de novos

colegiados, a recriação dos que são extintos pelo decreto ou a ampliação de quaisquer deles devem, por exemplo:

- determinar que as reuniões, com a participação de membros em estados diferentes da federação, se realizem por videoconferência;
- estimar os gastos com diárias e passagens dos membros e comprovar a disponibilidade orçamentária e financeira, para as hipóteses em que demonstrada a inviabilidade de realização de reunião por videoconferência;
- justificar a composição com número de membros superior a sete;
- vedar a criação de subcolegiados (salvo situações excepcionais).

6. Tal preocupação é louvável, assim como as medidas dela decorrentes. São frutos de uma visão responsável da gestão da coisa pública. De fato, o princípio da eficiência foi elevado à expressão constitucional desde a Emenda Constitucional nº 19 e, atualmente, é já senso comum nas discussões cotidianas que perpassam a Administração Pública a máxima de que é necessário “fazer mais com menos”.

7. Porém, sob outro enfoque, destaca-se a expressa revogação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, pelo artigo 10, e, assim, a extinção da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social.

8. Em sua consecução, o Decreto nº 8.243/2014 buscou privilegiar a participação social como direito do cidadão, o equilíbrio entre os mecanismos de democracia representativa e direta, a cidadania ativa, a transparência e o controle social na formulação e fiscalização das políticas públicas.

9. Sendo assim, nesse ponto, parece sobressair uma aparente intenção governamental de se diminuir ou dificultar a participação popular direta nas discussões e deliberações que geram a atuação estatal, o que seria criticável logo de início e por definição.

10. Chega a ser óbvia a utilidade de se escutar a população destinatária das políticas públicas, seja para um diagnóstico lúcido dos problemas a serem por ela atacados - recomendação equivalente ao longo clichê empresarial de se ouvir o “chão de fábrica” - seja para uma correta avaliação *a posteriori*, em que toda uma dimensão de análise de impacto das políticas seria perdida sem a participação social.

11. O controle social, a fiscalização da atuação estatal, a transparência e publicidade são, aparentemente, perdas sensíveis em um cenário de diminuição da participação social.

12. Além dessa primeira crítica ao ponto, é possível vislumbrar também uma segunda decorrência negativa do enfraquecimento das vias para a participação popular: o

estabelecimento de uma exclusividade do exercício da democracia via representatividade formal pelo Poder Legislativo. Isso fica claro pela crescente importância que vinha sendo absorvida pelos conselhos de participação social na formulação de políticas públicas.

13. Tome-se como exemplo o tema da saúde: a elaboração do Plano Nacional de Saúde está prevista na Lei nº 8.080/90 como atribuição de todos os entes federativos e em consonância com o Plano Plurianual (PPA), conformando-se como “base de atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS, e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária” (art. 36, §1º).

14. A representatividade se mostra fragilizada porquanto a participação via movimentos sociais de usuários do SUS, das entidades de profissionais de saúde e da comunidade científica da área da saúde é prevista apenas em decreto (artigo 4º do Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006), e o Decreto nº 9.759/2019 é expresso em abranger (para, no caso, extinguir) colegiados que, embora previstos em lei, nessa não estejam previstas suas competências ou composição (artigo 1º, parágrafo único, I), conforme exposto no início desta Nota Técnica.

15. Sendo assim, em havendo a extinção desses colegiados, no momento em que o Governo Federal deverá elaborar o novo Plano Plurianual – PPA 2020-2023, e devendo a elaboração do Plano Nacional de Saúde, assim como vários outros estarem em consonância com o respectivo PPA, uma possível decorrência dessa menor participação social nas várias etapas de formulação, seja do PPA, ou dos Planos Nacionais, seria a adoção de programas, metas e indicadores cada vez mais subjetivos, dada a impossibilidade de precisão pelo inevitável afastamento das realidades a serem enfrentadas, fenômeno que seria reproduzido na elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 e no próprio orçamento.

16. De fato, é um recurso sempre disponível para os formuladores de políticas públicas que não são capazes (ou não desejam) ser específicos em suas definições, lançar mão de termos genéricos para que se mantenham abertas escolhas futuras nas rubricas orçamentárias que deveriam ser herméticas.

17. Com a formulação de orçamentos mais “flexibilizáveis”, haveria uma margem maior para o gestor público no momento de decidir onde empenhar os recursos públicos, bastando, para isso, uma certa dose de criatividade para encaixar suas intenções nos termos genéricos que passarão a integrar o orçamento. Nesse ambiente, voltaria a ganhar relevo, também, as emendas parlamentares, que poderiam vir ao encontro das rubricas, suficientemente amplas para receberem os recursos como se ali já previstos.

18. Como dito acima, em última análise, a fragilização da participação social via conselhos acaba por criar uma quase exclusividade do exercício da democracia via representatividade formal pelo Poder Legislativo.

19. Vale aqui acrescentar que não apenas a participação popular direta é enfraquecida com o fim dos inúmeros colegiados extintos pelo Decreto nº 9.759/2019. Muitos colegiados contam com membros do próprio Ministério Público em sua composição, como também de membros do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e representantes dos diferentes órgãos do Poder Executivo. Seria difícil negar que essa pluralidade de percepções e experiências enriquece os debates e proposições na esfera pública.

20. Em conclusão, importa destacar a preocupação que sobressai da iniciativa do governo federal em dificultar a existência de colegiados como instâncias deliberativas e/ou decisórias coletivas, em que a formação de uma vontade é informada por diferentes perspectivas. As esferas participativas e de discussão ampliada são importantes mecanismos de valorização de saberes que encontram mais dificuldades para serem tomados em conta nas decisões políticas. Saberes, vivências e experiências dos destinatários das políticas públicas, mas também de conhecimentos de especialistas, critérios técnicos, estudos e dados são bem-vindos.

21. Da mesma forma, a fiscalização popular e o controle social, materialização de uma responsividade do governo ao povo, como titular do poder de que investidos os atuais mandatários, são institutos representativos do grau de maturidade de uma nação. É salutar a ampliação de institutos e mecanismos de participação direta em nosso modelo de organização política democrática semidireta. Portanto, tais ambientes deveriam ser ampliados e incentivada a sua consolidação. Não o contrário.

Brasília, 16 de abril de 2019.

Elizeta Maria de Paiva Ramos
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão