

Relatório :

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, proposta pela então Procuradora-Geral da República, tendo por objeto o Decreto 10.003/2019, que alterou as normas sobre a constituição e o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda e destituiu imotivadamente seus membros, no curso dos seus mandatos. A requerente afirma que a norma impugnada, na prática, esvaziou a participação da sociedade civil no Conselho, em violação aos princípios da democracia participativa (arts. 1º, par. único, CF), da igualdade (art. 5º, I, CF), da segurança jurídica (art. 5º, CF), da proteção à criança e ao adolescente (art. 227, CF) e da vedação ao retrocesso institucional (art. 1º, caput e III; art. 5º, XXXVI e §1º; art. 60, §4º, CF). Confira-se o teor do Decreto 10.003/2019:

“Art. 1º O Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 76. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda é órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, instituído pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.’ (NR)

‘Art. 78. O Conanda é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I – dois do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sendo:

a) um da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; e

b) um da Secretaria Nacional da Família;

II – um do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

III – três do Ministério da Economia, sendo, necessariamente:

a) um da Secretaria do Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho; e

b) um da Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho;

IV – um do Ministério da Educação;

V – um do Ministério da Cidadania;

VI – um do Ministério da Saúde; e

VII – **nove entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente , selecionadas por meio de processo seletivo público .**

§ 1º Cada membro do Conanda terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Conanda e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades que representam e designados pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

§ 3º **Os representantes das entidades de que trata o inciso VII do caput exercerão mandato de dois anos, vedada a recondução . [...].'** (NR)

'Art. 79. **O regulamento do processo seletivo das entidades referidas no inciso VII do caput do art. 78 será elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e divulgado por meio de edital público com antecedência mínima de noventa dias da data prevista para a posse dos membros do Conanda.'** (NR)

'Art. 80. **O Conanda se reunirá em caráter ordinário trimestralmente** e, em caráter extraordinário, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

§ 1º O quórum de reunião do Conanda é de maioria absoluta e o quórum de aprovação é de maioria simples.

§ 2º **Além do voto ordinário, o Presidente do Conanda terá o voto de qualidade em caso de empate .**

§ 3º Os membros do Conanda que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e **os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência .'** (NR)

'Art. 81. **O Presidente da República designará o Presidente do Conanda** , que será escolhido dentre os seus membros.

§ 1º A forma de indicação do Presidente do Conanda será definida no regimento interno do Conanda.

§ 2º O representante da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos substituirá o Presidente do Conanda em suas ausências e seus impedimentos." (NR)

.....
Art. 2º **Ficam dispensados todos os membros do Conanda na data de entrada em vigor deste Decreto .'** [...]" (Grifou-se)

2. Segundo relato constante da inicial, o Conanda foi criado pela Lei 8.242/1991, com as atribuições, entre outras, de: (i) elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento às crianças e adolescentes, (ii) fiscalizar a sua execução e (iii) gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA). Trata-se, nessa linha, de instância essencial para a tutela dos direitos de tal grupo, que se sujeita à doutrina constitucional da proteção

integral e ao princípio da prioridade absoluta, nos termos do art. 227 da CF. Na avaliação da requerente, as seguintes previsões comprometem, de forma integral, a constitucionalidade do Decreto:

(i) Destituição imotivada de todos os membros do Conanda no curso dos seus mandatos : Tal destituição implicaria violação ao direito adquirido ao mandato (art. 2º).

(ii) Redução de 28 para 18 do número total de representantes do Conanda: A redução, ainda que paritária, no entendimento da requerente, compromete a adequada representação das entidades da sociedade civil.

(iii) Alteração do método de escolha de representantes das entidades da sociedade civil: Tais entidades eram selecionadas por eleição em assembleia específica, disciplinada pelo Regimento Interno do Conanda. Esse procedimento foi substituído por processo seletivo a ser elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Nessas condições, a norma permite a indevida ingerência do Estado em um processo decisório que compete exclusivamente à sociedade civil, abrindo caminho à captura de tais representantes pelo Poder Público.

(iv) Vedação à recondução ao mandato de representantes da sociedade civil: Foi estabelecido mandato de dois anos e vedada a recondução dos representantes das entidades não governamentais. A norma violaria a igualdade entre membros do Poder Público e da sociedade civil, criando limitações injustificadas à participação da última.

(v) Recusa de custeio público do deslocamento dos conselheiros que não residem no Distrito Federal e previsão de participação por videoconferência: A norma, por via transversa, acaba incidindo desproporcionalmente sobre os representantes da sociedade civil, já que os representantes do Poder Público geralmente vivem em Brasília. Trata-se de mais uma previsão que dificulta a participação da sociedade civil no Conselho.

(vi) Redução do número de reuniões: A frequência das reuniões, realizadas mensalmente na redação original, passou a ser trimestral, atribuindo-se à Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos a convocação de reuniões extraordinárias, com base em critérios

discricionários. Quanto menor o número de reuniões, maior a dificuldade de participação dos representantes da sociedade civil, já que a convocação de reuniões extraordinárias depende de juízo político da Ministra.

(vii) Atribuição de voto de qualidade ao Presidente do Conanda e previsão de sua “designação” pelo Presidente da República: Anteriormente, o Presidente do Conanda era eleito por seus próprios pares, na forma do regimento interno e, na sequência, era nomeado pelo Presidente da República. Agora, passa a ser selecionado pelo Presidente da República. Passa, ainda, a decidir, por voto de qualidade, as diferentes matérias em que ocorra impasse. A previsão enfraquece o poder exercido pela sociedade civil no Conselho, já que, em temas em que haja grande divisão de opiniões, a decisão será sempre tomada pelo representante do governo.

3. Em síntese, de acordo com o entendimento manifestado pela requerente, as mudanças em questão, a pretexto de regular o Conanda, criam dificuldades ao seu adequado funcionamento e à participação das organizações da sociedade civil, tornando o Conselho uma mera instância legitimadora das ações pretendidas pelo Executivo, que passa a dominar a escolha dos seus membros, inclusive daqueles que supostamente falam em nome da sociedade, bem como o resultado das suas decisões.

4. Requeri informações à Presidência da República e manifestação da Advocacia Geral da União. A Presidência da República defende a validade do decreto afirmando que: (i) a destituição dos membros do Conanda decorre da redução do número de integrantes do Conselho, que, por sua vez, é fruto da reorganização por que passaram os Ministérios no início do governo; (ii) a alteração na forma de seleção dos representantes da sociedade civil, que passa a ocorrer por processo seletivo público, atende aos princípios da publicidade e da moralidade; (iii) a vedação à recondução dos representantes da sociedade civil observa a necessidade de alternância e pluralismo na representação; (iv) a recusa do custeio público do deslocamento dos membros da sociedade civil e a redução do número de reuniões se justificam com base no princípio da economicidade e da eficiência, dada a crise econômica por que passa o país; (v) a seleção do presidente do Conanda pelo Presidente da República decorre do fato de que o Conselho integra o conjunto de atribuições da Presidência da República; e (vi) a atribuição de voto de qualidade ao Presidente do Conselho prestigia o princípio da segurança jurídica e a necessidade de solucionar impasses. Subjacente às razões da Presidência está o argumento de que o decreto

atacado constitui mera reestruturação de órgão da Administração Pública federal, de competência discricionária do Presidente da República.

5. A Advocacia Geral da União defendeu, em caráter preliminar, a inadmissibilidade da ação, por se tratar de arguição de inconstitucionalidade reflexa, cujo juízo de mérito dependeria do confronto do Decreto nº 10.003/2019 com a Lei nº 8.242/1991 que criou o Conanda. Defendeu, ainda, na mesma linha do que foi sustentado pela Presidência da República, que o chefe do Poder Executivo tem ampla discricionariedade para alterar políticas públicas e que o Judiciário não pode apreciar o mérito de tais decisões, eminentemente políticas, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF).

6. Requereram ingresso no feito como *amici curiae* : o Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, a Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED, a Conectas Direitos Humanos, o Instituto ALANA, o Avante – Educação e Mobilização Social, a Casa de Cultura Ilé Asé d’Osoguiã, a Central Única dos Trabalhadores – CUT, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG, o Conselho Federal de Psicologia – CFP, o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, o Instituto Fazendo História, a Associação Internacional Mailê Sara Kalí – AMSK, o Centro de Educação e Cultura Popular – CECUP e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. Todos os ingressos foram deferidos.

7. Os arrazoados apresentados alegam, em seu conjunto, que o funcionamento do Conanda esteve comprometido desde o início do ano de 2019, registrando-se: (i) a extinção de cargos técnicos necessários a seu funcionamento, (ii) o atraso na realização das assembleias, (iii) o não custeio do deslocamento dos representantes de entidades da sociedade civil mesmo antes da edição do decreto impugnado, (iv) o não comparecimento de representantes do Poder Público, inviabilizando a deliberação sobre o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e, por fim, (vi) o não encaminhamento da lista de presença das reuniões ou de ata contendo as suas deliberações e encaminhamentos.

8. Deferi parcialmente a cautelar para suspender: (i) os artigos 79; 80, *caput* e §3º, e 81 do Decreto nº 9.579/2018, com a redação dada pelo Decreto 10.003/2019; bem como (ii) o art. 2º do Decreto 10.003/2019. Em razão disso, foram restabelecidos: (i) o mandato dos antigos conselheiros até o seu termo final; (ii) a eleição dos representantes das entidades da sociedade civil em assembleia específica, disciplinada pelo Regimento Interno do Conanda; (iii) a realização de reuniões mensais pelo órgão; (iv) o custeio do deslocamento dos conselheiros que não residem no Distrito Federal; (v) a eleição do Presidente do Conanda por seus pares, na forma prevista em seu Regimento Interno. Na sequência, requeri pauta para ratificação da cautelar pelo pleno do Tribunal.

9. Posteriormente, petição da Advocacia-Geral da União deu ciência ao juízo de que o Conanda estaria estruturando suas eleições para representantes da sociedade civil em desacordo com a cautelar, uma vez que estaria considerando o quantitativo de 14 membros, quando a cautelar não teria suspenso a redução do número para 9 membros. Em resposta, o Conanda afirma que a cautelar suspendeu o art. 79 do Decreto 9.579/2018, do que resultaria o restabelecimento do maior número de membros. Por fim, nova petição da Advocacia-Geral da União informou que, dado o impasse, a eleição dos representantes da sociedade civil estaria paralisada e, consequência disso, também o funcionamento do Conselho. Em razão disso, requereu urgente julgamento do mérito.

10. Entendo que o processo está adequadamente instruído e que é o caso de se apreciar diretamente o mérito da ação. Quanto ao mérito, sua apreciação passa pela resposta a duas perguntas: 1 – Há norma constitucional exigindo a participação de entidades da sociedade civil na formulação e no controle da execução de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes? 2 – Havendo norma constitucional em tais termos, as medidas adotadas restringem tal participação, a ponto de comprometer o cumprimento da norma constitucional?

11. É o relatório.