EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCdoB, pessoa jurídica de direito privado, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, com sede na sala 1.224 do Edifício Executivo Office Tower, localizado no bloco F da Quadra 2 do SHN, Asa Norte, Brasília-DF, inscrito no CNPJ sob nº 54.956.495/0001-56, representado por sua Presidenta, LUCIANA BARBOSA DE OLIVEIRA SANTOS, brasileira, em relação de união estável, no exercício do mandato de Vice-Governadora do Estado de Pernambuco, residente e domiciliada em Recife-PE, vem**,** respeitosamente, por seus procuradores signatários, devidamente constituídos em instrumentos de mandato anexos, com suporte específico no artigo 102, §1º da Constituição Federal e nos termos da Lei nº 9.882/1999, propor a presente

AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

a fim de que seja reconhecida a violação dos preceitos fundamentais inscritos nos artigos 1º, incisos II e V; 3º, incisos I e IV; 37, *caput*; e 193, parágrafo único, da Constituição da República[1] pela

[1] Art. 1º 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: (...)
II - a cidadania; (...)
V - o pluralismo político.(...)
Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...)
V - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (...)
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)
Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021, assinada pela Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, como se demonstrará a seguir.

I – ATO QUESTIONADO.

O ato impugnado na presente ação tem a seguinte redação:

> Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021
>
> Art. 1º Fica instituído o Grupo de Trabalho Ministerial para Análise Ex Ante da Política Nacional de Direitos Humanos, de natureza consultiva, com o objetivo de analisar aspectos atinentes à formulação, desenho, governança, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Direitos Humanos, com vistas a oferecer recomendações para seu aprimoramento e de seus programas.
>
> Art. 2º Compete ao Grupo de Trabalho:
>
> I - organizar repositório do conhecimento com toda a documentação que fundamenta a atual política nacional de direitos humanos e seus respectivos programas, incluindo normativos, planos, projetos, organogramas, pactos, acórdãos e recomendações dos órgãos de controle e de comitês de governança, avaliações Ex Post e estudos técnicos, relatórios de gestão, entre outros que tragam informações que digam respeito especificamente a questões de desenho, governança, resultados e impactos da política e de seus programas;
>
> II - realizar atividades que possibilitem a discussão e a elaboração de análise Ex Ante, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública;
>
> III - requerer informações, documentos e relatórios de caráter não reservado nem sigiloso e convidar servidores, especialistas e outras pessoas de outros órgãos ministeriais, conselhos de direitos e instituições públicas e privadas com atuação nas variadas áreas dos direitos humanos para colaborar com os trabalhos a serem desenvolvidos; e
>
> IV - produzir relatório final com recomendações quanto à análise Ex Ante da política nacional de direitos humanos e com apontamentos sobre o desenho de avaliações Ex Post que se mostrem necessárias a uma avaliação criteriosa da política e de seus programas.
>
> Art. 3º Este Grupo de Trabalho será constituído por:
>
> I - um representante da Secretaria Nacional de Proteção Global, que o coordenará;
>
> II - um representante do Gabinete Ministerial;
>
> III - três representantes da Secretaria-Executiva, sendo eles:
>
> a) um representante do Gabinete da Secretaria-Executiva;
>
> b) um representante da Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica; e
>
> c) um representante da Diretoria de Projetos, Parcerias e Integração Institucional;

IV - um representante da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais;

V - um representante da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos;

VI - um representante da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres;

VII - um representante da Secretaria Nacional da Família;

VIII - um representante da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IX - um representante da Secretaria Nacional da Juventude;

X - um representante da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

XI - um representante da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e

XII - um representante da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

§ 1º Cada membro do colegiado terá dois suplentes, que o substituirão em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Grupo de Trabalho e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pela Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

§ 3º O Grupo de Trabalho poderá convidar para participar de suas reuniões representantes de entidades públicas e privadas com atuação na temática de direitos humanos, sem direito a voto.

§ 4º A secretaria-executiva do Grupo de Trabalho será exercida pela Secretaria Nacional de Proteção Global do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Art. 4º O Grupo de Trabalho se reunirá em caráter ordinário semanalmente e em caráter extraordinário sempre que convocado por seu coordenador.

§ 1º O quórum de reunião do Grupo de Trabalho é de maioria absoluta dos membros e o quórum de aprovação é de maioria simples.

§ 2º Além do voto ordinário, o coordenador do Grupo de Trabalho terá o voto de qualidade em caso de empate.

§ 3º Os membros do Grupo de Trabalho que se encontrarem em outros entes federativos que não o Distrito Federal participarão da reunião por videoconferência.

§ 4º A convocação para as reuniões do Grupo de Trabalho conterá a pauta, o local e os horários de início e de encerramento de suas atividades.

§ 5º Fica vedada a divulgação de discussões em curso pelos membros do Grupo de Trabalho antes do encerramento de suas atividades.

> Art. 5º A participação no Grupo de Trabalho será considerada participação de serviço público relevante, não remunerada.
>
> Art. 6º O Grupo de Trabalho terá duração até 1º de novembro de 2021.
>
> Parágrafo único. O relatório final das atividades do Grupo de Trabalho será encaminhado à Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
>
> Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Tal ato tem impacto significativo no regime de direitos humanos inscrito na Constituição de 1988 e nas políticas públicas desde então implementadas. Como se percebe do seu texto, trata-se de avaliar a atual política nacional de direitos humanos e eventualmente propor ajustes para o seu aprimoramento e para a redefinição de seus programas. Para tal fim, foi constituído um grupo de trabalho composto exclusivamente por representantes daquele Ministério, sem qualquer participação da sociedade civil organizada ou de segmentos sociais específicos. A discussão desenvolvida pelo grupo é, inclusive, de natureza sigilosa até o encerramento dos trabalhos, de acordo com a literalidade da norma do § 5º do art. 4º.

A Portaria, como se demonstrará adiante, subverte a ideia regulatória de direitos humanos da Constituição da República de 1988, que é a participação social, inclusive no que diz respeito à avaliação do momento adequado para propor alterações nas políticas públicas a eles concernentes, afronta diversos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário e produz um inequívoco retrocesso social.

II – CABIMENTO DA ADPF

Conforme dispõe o artigo 103 da Constituição da República, combinado com o art. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999, o Partido Comunista do Brasil – PcdoB possui representação política no Congresso Nacional, estando assim legitimado à propositura da presente ação.

Por outro lado, é vasta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a aptidão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para enfrentar ato consubstanciado em portaria ministerial:

> ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – CABIMENTO – SUBSIDIARIEDADE. A adequação da arguição de descumprimento

> de preceito fundamental pressupõe inexistência de meio jurídico para sanar lesividade – artigo 4º da Lei nº 9.882/1999. PORTARIA – CADASTRO DE EMPREGADORES – RESERVA LEGAL – OBSERVÂNCIA. Encerrando portaria, fundamentada na legislação de regência, divulgação de cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condição análoga à de escravo, sem extravasamento das atribuições previstas na Lei Maior, tem-se a higidez constitucional. CADASTRO DE EMPREGADORES – PROCESSO ADMINISTRATIVO – CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA – OBSERVÂNCIA. Identificada, por auditor-fiscal, exploração de trabalho em condição análoga à de escravo e lavrado auto de infração, a inclusão do empregador em cadastro ocorre após decisão administrativa irrecorrível, assegurados o contraditório e a ampla defesa. CADASTRO DE EMPREGADORES – NATUREZA DECLARATÓRIA – PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. Descabe enquadrar, como sancionador, cadastro de empregadores, cuja finalidade é o acesso à informação, mediante publicização de política de combate ao trabalho escravo, considerado resultado de procedimento administrativo de interesse público.
> (ADPF 509, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 02-10-2020 PUBLIC 05-10-2020)

> EMENTA Agravo regimental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Portarias do Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública. Emprego da Força Nacional de Segurança Pública. Supostas violações do princípio da legalidade e das competências constitucionais da Polícia Rodoviária Federal. Necessidade de prévia análise da legislação infraconstitucional para verificar as suscitadas ofensas à CF/88. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Impossibilidade de discussão em sede de ADPF. Agravo regimental não provido. 1. Trata-se de portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública que autorizaram o emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro a pedido do Governador do mencionado ente federado. 2. Para verificar, in casu, as violações dos arts. 37, caput, e 144, § 2º, da Constituição Federal, apontadas pelos agravantes, seria necessário, anteriormente, interpretar as regras constantes da Lei Federal nº 11.473/07 e do Decreto nº 5.289/04, pois são elas que dão supedâneo legal à edição das portarias impugnadas. 3. Assim, as supostas ofensas ao texto constitucional, caso configuradas, seriam meramente reflexas ou indiretas, sendo incabível sua análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal. Precedente: ADPF nº 192/RN-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 17/9/15. 4. Agravo regimental não provido.
> (ADPF 468 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 25-05-2018 PUBLIC 28-05-2018)

A jurisprudência acima transcrita também endossa o entendimento de que, dada a baixa densidade normativa dessas portarias, resta atendido outro requisito próprio da ADPF, que é o seu caráter de subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99). Ou seja, não se está diante de um ato que permita o manejo da ação direta de inconstitucionalidade.

Quanto ao terceiro requisito para a interposição de ADPF, nem a Constituição Federal, nem a Lei n° 9.868/99 definiram o que se entende como preceito fundamental. Há, porém, consenso

doutrinário e jurisprudencial quanto ao fato de que direitos e garantias individuais arrolados no texto constitucional se qualificam como tal:

> Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Membros do Ministério Público. Vedação: art. 128, § 5º, II, "d". 2. ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos "princípios sensíveis" (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confiram densidade normativa ou significado específico a um desses princípios. Caso concreto: alegação de violação a uma regra constitucional – vedação a promotores e procuradores da República do exercício de "qualquer outra função pública, salvo uma de magistério" (art. 128, § 5º, II, "d") –, reputada amparada nos preceitos fundamentais da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, III – e da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º. Configuração de potencial lesão a preceito fundamental. Ação admissível. 3. Subsidiariedade – art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99. Meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Relevância do interesse público como critério para justificar a admissão da arguição de descumprimento. Caso concreto: Institucionalização de prática aparentemente contrária à Constituição. Arguição contra a norma e a prática com base nela institucionalizada, além de atos concretos já praticados. Controle objetivo e subjetivo em uma mesma ação. Cabimento da ADPF. Precedentes. 4. Resolução 5/2006, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que disciplina o exercício de "cargos públicos por membros do Ministério Público Nacional". Derrogação de disposições que reiteravam a proibição de exercício de "qualquer outra função pública, salvo uma de magistério" (art. 2º), vedavam o afastamento para exercício de "de outra função pública, senão o exercício da própria função institucional" (art. 3º), e afirmavam a inconstitucionalidade de disposições em contrário em leis orgânicas locais (arts. 4º), pela Resolução 72/2011. Ato fundado em suposta "grande controvérsia" doutrinária sobre a questão, a qual colocaria "em dúvida a conveniência da regulamentação da matéria pelo" CNMP. Norma derrogadora que inaugurou processo que culminou na institucionalização da autorização para o exercício de funções no Poder Executivo por membros do MP. Flagrante contrariedade à Constituição Federal. Vedação a promotores de Justiça e procuradores da República do exercício de "qualquer outra função pública, salvo uma de magistério" (art. 128, § 5º, II, "d"). Regra com uma única exceção, expressamente enunciada – "salvo uma de magistério". Os ocupantes de cargos na Administração Pública Federal, estadual, municipal e distrital, aí incluídos os ministros de estado e os secretários, exercem funções públicas. Os titulares de cargos públicos exercem funções públicas. Doutrina: "Todo cargo tem função". Como não há cargo sem função, promotores de Justiça e procuradores da República não podem exercer cargos na Administração Pública, fora da Instituição. 5. Art. 129, IX, da CF – compete ao MP "exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas". Disposição relativa às funções da instituição Ministério Público, não de seus membros. 6. Licença para exercício de cargo. A vedação ao exercício de outra função pública vige "ainda que em disponibilidade". Ou seja, enquanto não rompido o vínculo com a Instituição, a vedação persiste. 7. Comparação com as vedações aplicáveis a juízes. Ao menos do ponto de vista das funções públicas, a

> extensão das vedações é idêntica. 8. Cargo versus função pública. O que é central ao regime de vedações dos membros do MP é o impedimento ao exercício de cargos fora do âmbito da Instituição, não de funções. 9. Entendimento do CNMP afrontoso à Constituição Federal e à jurisprudência do STF. O Conselho não agiu em conformidade com sua missão de interpretar a Constituição e, por meio de seus próprios atos normativos, atribuir-lhes densidade. Pelo contrário, se propôs a mudar a Constituição, com base em seus próprios atos. 10. Art. 128, § 5º, II, "d". Vedação que não constitui uma regra isolada no ordenamento jurídico. Concretização da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º. A independência do Parquet é uma decorrência da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, 11. Ação julgada procedente em parte, para estabelecer a interpretação de que membros do Ministério Público não podem ocupar cargos públicos, fora do âmbito da Instituição, salvo cargo de professor e funções de magistério, e declarar a inconstitucionalidade da Resolução 72/2011, do CNMP. Outrossim, determinada a exoneração dos ocupantes de cargos em desconformidade com a interpretação fixada, no prazo de até vinte dias após a publicação da ata deste julgamento.
> (ADPF 388, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016)

A questão central da presente ação diz respeito direta e imediatamente à formulação de políticas de direitos humanos no país. Mais especificamente, a portaria questionada viola os artigos 1º, incisos II e V; 3º, incisos I e IV; e 193, parágrafo único, da Constituição da República, sob os pressupostos de que: (i) a participação social é um imperativo constitucional, decorrente da cidadania e do pluralismo político; (ii) a promoção de políticas públicas voltadas à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sem preconceitos de todo tipo e livre de quaisquer formas de discriminação, para serem adequadas, dependem da visibilidade e da escuta dos sujeitos implicados, o que demanda participação social desde o início de sua concepção; (iii) o princípio da participação social, tendo em conta, inclusive, a maneira evolutiva como se desenvolveu no país, significa que cabe à própria sociedade também a avaliação sobre a necessidade, a conveniência e o momento de alteração das políticas públicas então existentes.

O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental não resulta da singela criação de um grupo de trabalho, que poderia transparecer um ato administrativo cotidiano, mas sim da possibilidade concreta de que a avaliação de políticas de direitos humanos e dos programas a elas pertinentes possam se dar sem participação da sociedade civil, em sua diversidade e multiplicidade, violando a perspectiva democrática que transcende a linha programática de um governo e alcança os grandes comandos de origem constitucional nessa matéria.

A conformação normativo-constitucional do princípio da participação social emerge desde o preâmbulo do texto de 1988, que assinala o propósito de construção de uma "sociedade pluralista", orientada pela "harmonia social". Esse ponto de partida, que infunde ao restante do texto constitucional vetores interpretativos e diretivos essenciais, demarca a necessidade imperiosa do envolvimento dos atores sociais na definição das principais políticas públicas, sobretudo aquelas que tenham reflexo na fruição de direitos fundamentais. O preâmbulo constitucional, portanto, projeta a harmonização social num contexto de participação da sociedade em sua diversidade, de modo a rejeitar perspectivas autoritárias e excludentes da máquina estatal.

Também na mesma trilha, a cidadania e o pluralismo político, tidos como fundamentos da República (art. 1º, incisos II e V da Constituição), se apresentam como dispositivos diretamente atingidos pelo conteúdo da portaria questionada, uma vez que a definição, a formulação e a oportunidade da política nacional da direitos humanos passaria a prescindir da escuta dos segmentos da sociedade civil.

Convergem com essa ordem de argumentos as normas contidas no art. 3º da Constituição da República, que aspiram por uma sociedade livre, justa e solidária e pela promoção do bem de todos, banidos os preconceitos e as diversas formas de discriminação lesivas. Tais objetivos fundamentais da República condicionam as políticas públicas não somente às suas metas, como também a procedimentos que se coadunem com os seus princípios.

E arrematando esse conjunto de argumentos, o art. 193, parágrafo único, da Constituição da República consagra o princípio da participação social. De acordo com essa norma constitucional, o Estado deve assegurar que o planejamento de políticas sociais seja feito com a garantia da participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas. Trata-se de preceito recente, incorporado pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que incorpora importantes práticas e mecanismos de participação social.

III – A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O REGIME DE DIREITOS.

A Constituição Federal de 1988 tem por principal característica a ruptura com o autoritarismo. Seu próprio processo de elaboração deu-se em um contexto de ampla participação

dos movimentos sociais nos debates ocorridos no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte. Menelick de Carvalho Netto[2] chama atenção para esse fato:

> A legitimidade da Constituição de 1988 veio de seu inusitado processo de elaboração. (...) O procedimento tradicional foi atropelado pela grande força popular já mobilizada no movimento das Diretas Já, e que diante da sua frustração decorrente da não aprovação da Emenda Dante de Oliveira e da morte do presidente eleito pelo Colégio Eleitoral como símbolo da transição para a democracia. Tancredo Neves, exigiu a formulação de um novo procedimento iniciado com a coleta de sugestões populares, ocasionando a abertura e a total democratização do processo constituinte. É isso precisamente o que pode explicar o paradoxo de que uma das legislaturas mais conservadoras já eleitas (...) tenha vindo a elaborar a Constituição mais progressista de nossa história. A legitimidade da Constituição de 1988 advém do seu processo de elaboração democrático, aberto e participativo, processo esse que, deve ser condição de legitimidade para qualquer alteração mais ampla a que venha a se sujeitar a Constituição

De fato, a leitura desse documento, que distribui fartamente direitos, propõe-se a reorganizar os espaços sociais e a reorientar as relações entre as pessoas, atento sempre ao diverso e ao plural, já permite a conclusão de que ele não é, e nem poderia ser, apenas obra de um legislador benevolente. Ele só foi possível porque os constituintes reconheceram a importância da participação social, e esta permitiu que direitos ignorados, histórias suprimidas e vozes sufocadas fossem publicamente discutidos e reconhecidos.

A tese de doutoramento de Evorah Lusci Costa Cardoso[25], "Cortes Supremas e Sociedade Civil na América Latina: Estudo comparado Brasil, Argentina e Colômbia", faz referência à relação sociedade civil/movimentos sociais e Estado/Direito tendo em conta a história recente do País. No período da ditadura que vai até o início da década de 80, o cenário é de pluralismo jurídico e direito alternativo; no período da redemocratização, lutas coletivas para estarem dentro do Direito estatal; período pós-Constituição de 1988, incorporação da linguagem do Direito para implementação, pelo Estado, das demandas sociais. Confira-se:

> A relação dos movimentos sociais com o direito é ambígua. Ora suas demandas encontram-se à margem do direito, ora os movimentos sociais utilizam o direito e as instituições estatais para promovê-las. O processo de democratização e a

[2] NETTO. Menelick de Carvalho. **A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da democracia possível**. *In*: OLIVEIRA. Marcelo Cattoni de. **Poder constituinte e patriotismo constitucional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. p. 25.

[25] Disponível em http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-16052013-162225/pt-br.php .

> permeabilidade das instituições por meio de diversos mecanismos de participação estimulam a mobilização social em torno desses espaços do Estado, o que também altera o tipo de ação política dos movimentos sociais e sua linguagem. É a diferença de lutar "contra" o direito ou "à margem" dele e "por" direitos.
>
> A sociologia jurídica no Brasil surge e se dissemina enquanto disciplina na década de 80 e tem como agendas iniciais de estudo o pluralismo jurídico e o direito alternativo. Ambas correspondem ainda a um contexto político autoritário e a um direito excludente e excessivamente formalista. O debate sobre o pluralismo jurídico é influenciado principalmente pela pesquisa de Boaventura de Sousa Santos, sobre o direito e formas de solução de conflitos produzidos por moradores de uma favela brasileira, que recebeu o nome fictício de Pasárgada (Santos, 1977, p. 5-125). Para algumas leituras desse trabalho feitas à época, essa forma do direito local representava uma forma de direito emancipatória, menos formal, mais consensual e democrática, pois era produzida e aplicada diretamente pelos atores sociais envolvidos e prescindia do aparato estatal, que na maioria das vezes era alheio ou persecutório a essa comunidade.
>
> (...)
>
> O direito alternativo, por sua vez, foi influenciado pelo debate sobre o "uso alternativo do direito", na Itália. Um movimento de magistrados que tinha por objetivo produzir novas interpretações jurídicas, alheias ao formalismo jurídico e à tradição civilista, para levar em consideração demandas sociais. Essa é uma atuação dentro do sistema jurídico, por seus próprios operadores, mas ainda assim crítica ou contrária à própria forma do direito.
> (…)
>
> A democratização, o processo de elaboração da nova Constituição, fruto de intensa mobilização social, trazem consigo um novo aparato do Estado, dentro do qual o direito está em disputa por um maior número de atores. Novos direitos, novos instrumentos processuais, novas funções para o Ministério Público, novos mecanismos de participação no Poder Executivo. Embora em um primeiro momento tenha ficado mais evidente a mobilização social em torno do Poder Legislativo pós-Constituinte, para a positivação de novos direitos ou regulamentação de outros, e do Poder Executivo, por conta da permeabilidade de partidos políticos, criação de conselhos e conferências (Schattan & Nobre, 2004), atualmente observa-se também a mobilização social em torno do Poder Judiciário. Os casos difíceis do Supremo Tribunal Federal, com realização de audiências públicas, são um exemplo dessa mobilização."

Como resultado, a Constituição vai conferir centralidade à participação social nas diversas etapas de políticas públicas. Para ficar apenas com os exemplos mais óbvios: participação em audiências públicas a serem realizadas por comissões permanentes ou temporárias do Congresso

Nacional ou de suas casas[26] (art. 58, § 2º, II); iniciativa popular de lei[27] (art. 61, § 2º); ação popular[28] (art. 5º, LXXIII); Conselho da República[29] (art. 89); legitimidade para a propositura de ações concentradas de constitucionalidade[30] (art. 103); planejamento municipal[31] (art. 29, XII);

[26]Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
(...)
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
(...)
II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

[27]Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
(...)
§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

[28] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(…)
LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

[29] Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam:
I - o Vice-Presidente da República;
II - o Presidente da Câmara dos Deputados;
III - o Presidente do Senado Federal;
IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados;
V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal;
VI - o Ministro da Justiça;
VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

[30]Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
I - o Presidente da República;
II - a Mesa do Senado Federal;
III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
V o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
VI - o Procurador-Geral da República;
VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

[31]Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

usuários dos serviços públicos[32] (art. 37, § 3º); seguridade social[33] (art. 194, parágrafo único, VII); saúde[34] (art. 198, III); educação[35] (art. 205); proteção do patrimônio cultural brasileiro[36] (art. 216, §1º) e do meio ambiente[37] (art. 225); assistência social[38] (art. 204), criança e adolescente[39] (art. 227, §7º).

[32]Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)
§ 3 º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente.

[33]Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
(…) VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

[34]Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
(…) III - participação da comunidade.

[35]Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

[36]Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
(…) § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

[37] Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[38]Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:
I - despesas com pessoal e encargos sociais;
II - serviço da dívida;
III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

[39]Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
(…) VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.

Ou seja, a participação social é um imperativo constitucional que tem em conta: a inclusão de todas as lutas no espaço do Direito estatal; o fortalecimento do regime democrático e da democracia participativa; a orientação de políticas públicas que se desenvolvem em um ambiente de pluralismo e diversidade; e o controle da gestão pública. Maria da Glória Gohn[40] observa o seguinte fenômeno:

> Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais
> (...)
> A importância da participação da sociedade civil se faz neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, encravados no Estado e seus aparelhos. A importância se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergências, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais.

De fato, esse imperativo constitucional foi sendo gradualmente incorporado pelos governos democraticamente eleitos após 1988. É do período do presidente Fernando Collor, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), uma das legislações mais avançadas do mundo. Cumprindo as diretrizes ali estabelecidas, foi criado o CONANDA[42] – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 8.242/91), órgão de participação paritária, com igual número de representantes do poder executivo e de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos das crianças e do adolescente (art. 3º), e com atribuição, dentre outras, de "elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução" (art. 2º, I). Também é desse período a Lei 8.080/90, a Lei do SUS, que tem, como uma das diretrizes das ações e serviços de saúde que

[40] GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saude soc. [online]. 2004, vol.13, n.2, pp.20-31. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-12902004000200003. Acesso em 24 fev. 2021.

[42] No dia 4 de setembro de 2019, foi promulgado o Decreto presidencial 10.003, alterando o regulamento do CONANDA, o Decreto 9.579/2018, reduzindo o número de seus componentes, esvaziando o caráter multissetorial e transversal e ainda retirando o apoio técnico-administrativo-financeiro do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos necessário ao seu funcionamento. Em dezembro de 2019, o ministro Roberto Barroso concedeu liminar na ADPF 622, para restabelecer os mandatos dos conselheiros até seu termo final e determinar a eleição dos representantes das entidades da sociedade civil em assembleia específica, a realização de reuniões mensais com o custeio do deslocamento dos conselheiros que não moram no Distrito Federal e que o presidente do órgão fosse eleito por seus pares, tudo nos termos do regimento interno.

integram o Sistema Único de Saúde, a participação da sociedade (art. 7º, VIII). Na sequência, é editada a Lei 8.142/90, que vai exatamente dispor sobre essa diretriz. São então criadas duas instâncias de participação social: (i) a Conferência de Saúde, que se reunirá "a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde" (art.1º, § 1º), ; e o Conselho de Saúde, "em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo".

Itamar Franco abraçou a campanha contra a fome e a miséria que vinha sendo desenvolvida pelo sociólogo Betinho e, pelo Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993, criou o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que contava, no nível federal, com oito ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil. Posteriormente, em 2006, o CONSEA[43] vai integrar o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional instituído pela Lei 11.346. Em missão ao Brasil ocorrida entre 12 e 18 de outubro de 2009, o então Relator Especial sobre o Direito à Alimentação, Olivier De Schutter[44], ressaltou "o nível de comprometimento do Brasil para com a plena realização do direito à alimentação", tendo em conta as políticas públicas adotadas. Na ocasião, destacou:

> O Brasil colocou a luta contra a fome no centro de sua estratégia de desenvolvimento. Desde que foi adotada, em 2006, a Lei que estabelece o Sistema de Segurança Alimentar

[43] A Medida Provisória nº 870/2019, editada para estabelecer a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios no inciso III do artigo 85, revogou "o inciso II do *caput* e os § 2º, § 3º e § 4º do art. 11 da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006", e, com isso, extinguiu o CONSEA, já que houve supressão de suas atribuições e a inviabilidade de seu funcionamento, uma vez que os dispositivos pertinentes à sua composição também foram revogados. Permanecem, no entanto, no texto da Lei 11.346/2006, de forma descontínua e confusa, normas, de algum modo, atinentes ao CONSEA. A alteração normativa, com essa peculiaridade, desorganizou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, instituído pela Lei 11.346/2006, seja porque a ele faltou um dos seus componentes operacionais – o CONSEA – seja pela repercussão dessa falta nos sistemas homólogos instituídos nos âmbitos estadual, distrital e municipal. Por ocasião da sua conversão na Lei nº 13.844, o Congresso Nacional deliberou pela não reprodução da norma do artigo 85, III, da MP 870,, além de enumerar o o CONSEA como integrante da estrutura básica do Ministério da Cidadania (art. 24, *caput*, inciso XVI). Em 18 de junho de 2019, entretanto, o Presidente da República, por meio da Mensagem 254/2019, comunicou o veto, dentre outros dispositivos, do mencionado art. 24, *caput*, inciso XVI, da Lei nº 13.844/2019, por motivo de contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade.

[44]Disponível em: http://www.oda-alc.org/documentos/1341790013.pdf. Acesso em 12 fev. 2019.

> Nacional (SISAN) vem sendo usada como modelo em muitos países do mundo. A Lei (LOSAN) restabeleceu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição (CONSEA), que garante forte participação da sociedade civil na formulação de recomendações ao governo; ela aperfeiçoa a coordenação dos vários programas estabelecidos sob a estratégia "Fome Zero", assim como aumenta o compromisso das agências responsáveis por implementar estes programas, e determinou que uma força-tarefa interministerial desenvolvesse uma Política Nacional e um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. A dimensão participatória destes programas, em particular por meio do trabalho realizado pelo CONSEA, é admirável e o sucesso do Brasil no combate à fome e à desnutrição, em particular a desnutrição infantil, dão testemunho da contribuição que estas estratégias participatórias podem oferecer para a realização destes objetivos.

Também é do seu período a Política Nacional do Idoso e a criação do Conselho Nacional do Idoso (Lei 8.842/94)[45]. Uma de suas diretrizes é a "participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos" (art. 4º, II). Na sua redação original, os "conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área". E a eles caberia a "formulação, coordenação, supervisão e avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas".

No governo Fernando Henrique Cardoso é lançado, em 1996, o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos[46], cujo prefácio consigna logo de início: "não há como conciliar democracia com as sérias injustiças sociais, as formas variadas de exclusão e as violações aos direitos humanos que ocorrem em nosso país". Esse documento inaugura o modelo de conferências, pois precedido pela I Conferência Nacional de Direitos Humanos, com ampla participação de segmentos da sociedade civil[47], e tem declarada inspiração na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, e na subsequente Declaração e Programa de Ação de Viena.

Antônio Augusto Cançado Trindade, em artigo intitulado "Balanço dos Resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993"[48], aponta, como principal destaque do

[45] Esse Conselho também foi profundamente alterado pelo Decreto 9.893/2019, com cassação dos mandatos em curso e esvaziamento do seu caráter multissetorial e transversal.

[46] http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-1996.html

[47] https://ea.org.br/plataforma25anos/_anos/1996.php?iframe=direitos_hum_1996

[48] http://dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/cancado_trindade_balanco_viena_1993.pdf

evento, algo que o precedeu, o Fórum Mundial das Organizações Não-Governamentais intitulado "Todos os Direitos Humanos para Todos". Então observa:

> O Forum realizou-se no âmbito da Conferência Mundial, e formulou e adotou uma série de conclusões e recomendações, incorporadas a seu relatório final transmitido à Conferência oficial. No plano conceitual, as ONGs afirmaram categoricamente a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, e recomendaram maior atenção aos vínculos entre a democracia, o desenvolvimento e a satisfação das necessidades humanas mais básicas, com atenção especial aos setores mais desfavorecidos da população.
> [...]
> A Conferência de Viena deixou, como uma de suas lições, a de que nesta área são imprescindíveis a participação e a contribuição das ONGs, mesmo porque estas, via de regra, são as que primeiro identificam os problemas concretos de direitos humanos e não raro buscam socorrer as vítimas e os ameaçados.
> [...]
> Não há que passar despercebido que o próprio Secretário-Geral da Conferência Mundial (Sr. I. Fall), em seu discurso na sessão de abertura do Forum das ONGs, após ressaltar a importância da capacitação dos marginalizados e excluídos para que participem na realização de seus próprios direitos, comunicou ao Forum as providências tomadas no sentido de ampliar o acesso ao sistema das Nações Unidas das ONGs participantes no processo da presente Conferência Mundial de Direitos Humanos.

O Programa de Ação, por sua vez, recomendou aos Estados a elaboração de planos nacionais para promoção e proteção de direitos humanos, contando com a participação de entidades da sociedade civil[49].

Confira-se o prefácio do I PNDH[50]:

> Iniciamos juntos, o Governo e a sociedade, uma caminhada para pregar os direitos humanos, como um direito de todos, para proteger os excluídos e os desamparados.
> [...]
> O Programa Nacional dos Direitos Humanos foi elaborado a partir de ampla consulta à sociedade. Algumas dezenas de entidades e centenas de pessoas formularam sugestões e críticas, participaram de debates e seminários.

Em 2002, é lançado o 2º PNDH[51], ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, com maior enfoque nos direitos econômicos, sociais e culturais. Está ali expresso que o "PNDH II incorpora ações específicas no campo da garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, assim como propostas voltadas para a educação e sensibilização de toda a sociedade

[49] https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/02/ministra-damares-nao-calara-a-sociedade-civil.shtml
[50] Ver nota 21
[51] http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/ii-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-2002.html#:~:tex

brasileira com vistas à construção e consolidação de uma cultura de respeito aos direitos humanos." Compreende que, para alcançar essas metas, é necessário fortalecer os órgãos da administração pública, como Funai, Ibama, Incra e Fundação Cultural Palmares, entre outros, bem como os espaços de participação social nos vários conselhos de direitos humanos já existentes. Consta de seu prefácio:

> Ao adotar, em 13 de maio de 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Brasil se tornou um dos primeiros países do mundo a cumprir recomendação específica da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), atribuindo ineditamente aos direitos humanos o status de política pública governamental. Sem abdicar de uma compreensão integral e indissociável dos direitos humanos, o programa original conferiu maior ênfase à garantia de proteção dos direitos civis. O processo de revisão do PNDH constitui um novo marco na promoção e proteção dos direitos humanos no País, ao elevar os direitos econômicos, sociais e culturais ao mesmo patamar de importância dos direitos civis e políticos, atendendo a reivindicação formulada pela sociedade civil por ocasião da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 13 e 14 de maio de 1999 na Câmara dos Deputados, em Brasília.

O presidente Lula lança o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto 7.037/2009), com seis eixos orientadores (Eixo Orientador I: Interação democrática entre Estado e sociedade civil; Eixo Orientador II: Desenvolvimento e Direitos Humanos; Eixo Orientador III: Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; Eixo Orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Eixo Orientador V: Educação e Cultura em Direitos Humanos; Eixo Orientador VI: Direito à Memória e à Verdade). Isso significa que direitos humanos são o tema transversal de todas as políticas públicas e o artigo 4º[52] do Decreto vai instituir um comitê para acompanhamento da implementação do PNDH III. A sua apresentação consigna[53]:

> Em janeiro de 2008, no Rio de Janeiro, durante cerimônia de homenagem aos mortos do Holocausto e de Auschwitz, convoquei uma ampla jornada de discussões, debates e seminários para atualizar o PNDH que o Brasil já possuía desde 1996, com uma importante ampliação em 2002. Tratava-se de revisar o programa, assimilando demandas crescentes da sociedade e incorporando elementos dos tratados internacionais mais recentes, seja do sistema ONU, seja da OEA.
> Cumpriu-se agenda intensa com essa finalidade, em todo o País, culminando com a realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, que reuniu em Brasília cerca de 1.200 delegados e 800 convidados ou observadores.
> O PNDH-3 incorpora, portanto, resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e propostas aprovadas nas mais de 50 conferências nacionais temáticas, promovidas desde 2003 – segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade

[52] Esse dispositivo foi revogado pelo Decreto 10.087/2019
[53] https://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/ProgrammaNacionalDireitosHumanos2010.pdf

> racial, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente etc , refletindo um amplo debate democrático sobre as políticas públicas dessa área.

Nesse ponto, convém recordar que já aconteceram 12 conferências nacionais de direitos humanos[54], 10 conferências nacionais sobre direitos de criança e adolescente[55], 3 conferências nacionais sobre a população LGBT[56], 4 conferências nacionais de políticas para mulher[57], 4 conferências nacionais sobre direitos das pessoas com deficiência[58], 4 conferências nacionais sobre promoção da igualdade racial[59], 4 conferências nacionais sobre os direitos da pessoa idosa[60], dentre outras tantas de temáticas diversas. Cada conferência nacional tem, como etapas precedentes, uma local e outra regional. Observe-se, a título de mero exemplo, o que ocorreu na 11ª Conferência Nacional, quando foi formulado o III Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3, atualmente em vigor[63]:

> Realizaram-se 137 encontros prévios às etapas estaduais e distrital, denominados Conferências Livres, Regionais, Territoriais, Municipais ou Pré-Conferências. Participaram ativamente do processo cerca de 14 mil pessoas, reunindo membros dos poderes públicos e representantes dos movimentos de mulheres, defensores dos direitos da criança e do adolescente, pessoas com deficiência, negros e quilombolas, militantes da diversidade sexual, pessoas idosas, ambientalistas, sem-terra, sem-teto, indígenas, comunidades de terreiro, ciganos, populações ribeirinhas, entre outros. A iniciativa, compartilhada entre sociedade civil e poderes republicanos, mostrou-se capaz de gerar as bases para formulação de uma Política Nacional de Direitos Humanos como verdadeira política de Estado.

---

[54] https://iddh.org.br/xii-conferencia-nacional-de-direitos-humanos/

[55] https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Relatorio-final-da-10a-Conferencia-Nacional-dos-Direitos-da-Crianca-e-do-Adolescente.pdf

[56] https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-04/conferencia-nacional-resulta-em-70-propostas-para-populacao-lgbt

[57] https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conferencias/1376-conferencia-nacional-genero-mulheres-mulher

[58] https://www.sds.sc.gov.br/index.php/conselhos/conede/conferencias/4-conferencia-dos-direitos-da-pessoa-com-deficiencia/2109-anais-da-4-conferenc

[59] https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/maio/iv-conferencia-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial-publica-guia-do-participante

[60] file:///Users/deborah/Downloads/4%20CNDPI%20-%20Deliberacoes%20finais%20da%204%C2%AA%20Confer%C3%AAncia%20Nacional%20dos%20Direitos%20da%20Pessoa%20Idosa%20(2).pdf

[63] VANNUCHI, Paulo. Prefácio. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH/PR, 2010. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/ProgrammaNacionalDireitosHumanos2010.pdf. Acesso em 24 fev. 2021.

> O PNDH-3 está estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, que incorporam ou refletem os 7 eixos, 36 diretrizes e 700 resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília entre 15 e 18 de dezembro de 2008, como coroamento do processo desenvolvido no âmbito local, regional e estadual.

Cabe ainda assinalar que, após a Conferência de Viena de 1993, o então presidente Itamar Franco encaminhou à Câmara o PL 4715/1994. No referido projeto, propunha-se a reformulação do antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH, criado em 1964, de modo que, convertido em Conselho Nacional de Direitos Humanos, pudesse dirigir-se *"*à maior participação da Sociedade na composição dos membros e ao alargamento das competências, admitindo as inovações mais recentes verificadas no campo internacional*"*[65].

O PL foi convertido em lei somente em 2014 (Lei nº 12.986/2014), e o CNDH foi, assim, criado com a finalidade de *"*promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos" (art. 2º). Sua composição é paritária, nos termos do artigo 3º da Lei 12.986/2014, e possui as seguintes atribuições:

> Art. 4º O CNDH é o órgão incumbido de velar pelo efetivo respeito aos direitos humanos por parte dos poderes públicos, dos serviços de relevância pública e dos particulares, competindo-lhe:
> I - promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades;
> II - fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação;
> (...)
> VI - articular-se com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados da proteção e defesa dos direitos humanos;
> VII - manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, com o objetivo de dar proteção aos direitos humanos e demais finalidades previstas neste artigo;
> VIII - acompanhar o desempenho das obrigações relativas à defesa dos direitos humanos resultantes de acordos internacionais, produzindo relatórios e prestando a colaboração que for necessária ao Ministério das Relações Exteriores;
> IX - opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência;
> X - realizar estudos e pesquisas sobre direitos humanos e promover ações visando à divulgação da importância do respeito a esses direitos;
> (...)

[65] Disponível em http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28OUT1994.pdf#page=4. Acesso em 24 fev. 2021.

Esse conjunto de experiências vai lançar inteligibilidade ao art. 193, parágrafo único, da Constituição.

A Portaria nº 427, de 10 de fevereiro de 2021, contudo vai de encontro ao referido preceito. Além de prever, entre suas atribuições, funções privativas do CNDH, ligadas à fiscalização da política nacional de direitos humanos, cuidadosamente formulada em Conferência Nacional, exclui a sociedade civil da avaliação sobre a necessidade de reorientação do III Plano Nacional de Direitos Humanos e dos programas a eles pertinentes.

Participação social não é escolha governamental. É princípio constitucional incorporado ao longo do tempo pelo aparato administrativo estatal.

IV – OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS.

O Brasil, ao menos desde a promulgação das Convenções de Haia, em 1907 (ratificada em 1914) e especialmente com a subscrição da Carta de São Francisco (1945) de constituição das Nações Unidas, assumiu na comunidade internacional o papel de corresponsável pela promoção de direitos humanos.

Nesse processo participou ativamente da promulgação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ambas de 1948. E, mais recentemente, ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Brasil está vinculado a essa ordem internacional de proteção aos direitos humanos por força de decisão de sua própria Constituição, que determina que o Estado se regerá em suas relações internacionais com base no princípio da prevalência desses direitos (art. 4º, II). Tal preceito é reforçado pelas normas ampliativas do rol de direitos fundamentais constantes do §§ 2º a 4º do artigo 5º.

Segundo Peter Häberle[69], na atualidade, são reconhecidas tendências no campo do direito constitucional de vários países ocidentais "que indicam a diluição do esquema estrito

69 "Estado Constitucional Cooperativo". Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

interno/externo a favor de uma abertura ou amabilidade do Direito Internacional"[70]. Estaria a caminho uma conversão do Estado nacional soberano em Estado constitucional cooperativo, assim resumidamente apresentado:

> - Abertura para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (permeabilidade), também no acento da abertura global dos direitos humanos (não mais cerrados no domínio reservado) e de sua realização 'cooperativa'.
> - Potencial constitucional ativo, voltado ao objetivo (e elementos isolados nivelados) de realização internacional 'conjunta' das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material.
> - Solidariedade estatal de prestação, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional)[71].

A Constituição brasileira, como já referido, contém vários dispositivos que apontam no sentido de um Estado cooperativo: a previsão de que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º); a equivalência de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos às emendas constitucionais, desde que aprovados com quórum específico (art. 5º, § 3º); a submissão do Brasil à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão (art. 5º, § 4º); relações internacionais determinadas, dentre outros, pelos princípios da prevalência dos direitos humanos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, incisos II, VIII e IX, respectivamente).

O Brasil, como mencionado em tópico anterior, participou ativamente da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, e aderiu à Declaração e Programa de Ação de Viena. Desde então, assumiu o compromisso de que políticas tendentes à implementação de direitos humanos não podem ser concebidas sem participação social.

Mas, também, firmou tratados e convenções internacionais em que a participação dos sujeitos implicados na política respectiva é mandatória. Veja-se, a título de mero exemplo: (i) Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, promulgada pelo Decreto 6949 e internalizada como emenda constitucional, que no preâmbulo, letra "o", reconhece "que as pessoas com deficiência devem ter a oportunidade de participar ativamente das decisões relativas a programas e políticas, inclusive aos que lhes dizem

---

70 *Id. ib.*, p. 47.
71 ob. cit., p. 70-71.

respeito diretamente"; (ii) a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, promulgada pelo Decreto 4.377, consigna, em seu artigo 7º, "b", o direito das mulheres participarem "na formulação de políticas governamentais e na execução destas"; (iii) a Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto 99.710, estabelece, em seu artigo 12.1, que "[o]s Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança; (iv) a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada pelo Decreto 5.051[72], que trata de povos indígenas e tribais, dispõe em seu artigo 6º que os Estados nacionais devem "a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes".

No âmbito do Supremo Tribunal Federal operou-se também uma evolução na jurisprudência concernente ao status normativo dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos. O acórdão cuja ementa segue abaixo transcrita sinaliza a superação do entendimento anterior, quanto à equivalência às leis, para uma posição de superioridade:

> HABEAS CORPUS" - PRISÃO CIVIL - DEPOSITÁRIO LEGAL (LEILOEIRO OFICIAL) - A QUESTÃO DA INFIDELIDADE DEPOSITÁRIA - CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (ARTIGO 7º, n. 7) - HIERARQUIA CONSTITUCIONAL DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS - PEDIDO DEFERIDO. ILEGITIMIDADE JURÍDICA DA DECRETAÇÃO DA PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL. - Não mais subsiste, no sistema normativo brasileiro, a prisão civil por infidelidade depositária, independentemente da modalidade de depósito, trate-se de depósito voluntário (convencional) ou cuide-se de depósito necessário. Precedentes. TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: AS SUAS RELAÇÕES COM O DIREITO INTERNO BRASILEIRO E A QUESTÃO DE SUA POSIÇÃO HIERÁRQUICA. - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Art. 7º, n. 7). Caráter subordinante dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e o sistema de proteção dos direitos básicos da pessoa humana. - Relações entre o direito interno brasileiro e as convenções internacionais de direitos humanos (CF, art. 5º e §§

[72] Esse decreto foi revogado pelo Decreto 10.088/2019, que consolidou todas as convenções e recomendações oriundas da Organização Internacional do Trabalho. A Convenção 169 consta, na íntegra, do anexo LXXIII

> 2º e 3º). Precedentes. - Posição hierárquica dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento positivo interno do Brasil: natureza constitucional ou caráter de supralegalidade? - Entendimento do Relator, Min. CELSO DE MELLO, que atribui hierarquia constitucional às convenções internacionais em matéria de direitos humanos. A INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE MUTAÇÃO INFORMAL DA CONSTITUIÇÃO. - A questão dos processos informais de mutação constitucional e o papel do Poder Judiciário: a interpretação judicial como instrumento juridicamente idôneo de mudança informal da Constituição. A legitimidade da adequação, mediante interpretação do Poder Judiciário, da própria Constituição da República, se e quando imperioso compatibilizá-la, mediante exegese atualizadora, com as novas exigências, necessidades e transformações resultantes dos processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam, em seus múltiplos e complexos aspectos, a sociedade contemporânea. HERMENÊUTICA E DIREITOS HUMANOS: A NORMA MAIS FAVORÁVEL COMO CRITÉRIO QUE DEVE REGER A INTERPRETAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. - Os magistrados e Tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado no Artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica. - O Poder Judiciário, nesse processo hermenêutico que prestigia o critério da norma mais favorável (que tanto pode ser aquela prevista no tratado internacional como a que se acha positivada no próprio direito interno do Estado), deverá extrair a máxima eficácia das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, como forma de viabilizar o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, notadamente os mais vulneráveis, a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade, a tolerância e o respeito à alteridade humana tornarem-se palavras vãs. - Aplicação, ao caso, do Artigo 7º, n. 7, c/c o Artigo 29, ambos da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica): um caso típico de primazia da regra mais favorável à proteção efetiva do ser humano.
> (HC 91361, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/09/2008, DJe-025 DIVULG 05-02-2009 PUBLIC 06-02-2009 EMENT VOL-02347-03 PP-00430 RTJ VOL-00208-03 PP-01120)

A Portaria 457, de 10 de fevereiro de 2021, assinada pela Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, viola flagrantemente o disposto no § 2º do artigo 5º da CR, segundo o qual "[o]s direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".

V – A PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL.

O princípio da progressividade na implementação de direitos humanos tem previsão no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cujo artigo 2.1 estabelece que "[c]ada Estado

Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas".

Também consta expressamente da Convenção Americana de Direitos Humanos com a seguinte formulação: "[o]s Estados-Partes comprometem-se a adotar providência, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (art. 26).

Em sentido muito próximo a esses textos, o artigo 1 do Protocolo de São Salvador, promulgado pelo Decreto 3.321/99 (Artigo 1: Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo). A Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos aprovou "normas para a elaboração dos informes previstos no artigo 19[73] do Protocolo

73 1. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a apresentar, de acordo com o disposto por este artigo e pelas normas pertinentes que a propósito deverão ser elaboradas pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, relatórios periódicos sobre as medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no mesmo Protocolo.

2. Todos os relatórios serão apresentados ao Secretário-Geral da OEA, que os transmitirá ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que os examinem de acordo com o disposto neste artigo. O Secretário-Geral enviará cópia desses relatórios à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

3. O Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos transmitirá também aos organismos especializados do Sistema Interamericano, dos quais sejam membros os Estados Partes neste Protocolo, cópias dos relatórios enviados ou das partes pertinentes deles, na medida em que tenham relação com matérias que sejam da competência dos referidos organismos, de acordo com seus instrumentos constitutivos.

4. Os organismos especializados do Sistema Interamericano poderão apresentar ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura relatórios sobre o cumprimento das disposições deste Protocolo, no campo de suas atividades.

de São Salvador" como instrumento para a medição do progresso dos Estados em matéria de implementação dos direitos ali previstos. Uma das normas é sobre a "necessidade de incorporar indicadores sobre inclusão e exclusão, que evidenciem situações de pobreza estrutural, ou padrões de intolerância e estigmatização de setores sociais, entre outros componentes para avaliar contextos de iniquidade" [74].

O princípio da progressividade ou do não retrocesso social visa à proteção de direitos sociais concretizados por normas anteriores contra medidas regressivas legislativas e atos governamentais posteriores, a fim de ampliá-los ou, ao menos, preservá-los.

A partir da regulação dos direitos fundamentais, surge uma legítima pretensão a que a disciplina normativa não seja revogada ou, o que é caminhar no mesmo sentido, que a regulação não seja protelada indevidamente, nem substituída por uma disciplina normativa menos realizadora dos direitos fundamentais.[75]

José Adércio Leite Sampaio[76] refere que essa eficácia impeditiva de retrocesso é uma das características funcionais dos direitos fundamentais, "revelando-se como um marco de evolução intangível. Sobre o 'legislador de configuração' essa diretiva cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito *cliquet* (Favoreu)".

---

5. Os relatórios anuais que o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura apresentarem à Assembleia Geral conterão um resumo da informação recebida dos Estados Partes neste Protocolo e dos organismos especializados sobre as medidas progressivas adotadas a fim de assegurar o respeito dos direitos reconhecidos no Protocolo e das recomendações de caráter geral que a respeito considerarem pertinentes.

6. Caso os direitos estabelecidos na alínea ado artigo 8, e no artigo 13, forem violados por ação imputável diretamente a um Estado Parte deste Protocolo, essa situação poderia dar lugar, mediante participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

7. Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos poderá formular as observações e recomendações que considerar pertinentes sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos neste Protocolo em todos ou em alguns dos Estados Partes, as quais poderá incluir no Relatório Anual à Assembleia Geral ou num relatório especial, conforme considerar mais apropriado.

8. No exercício das funções que lhes confere este artigo, os Conselhos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deverão levar em conta a natureza progressiva da vigência dos direitos objeto da proteção deste Protocolo.

74 Resolução AG/RES 2074. Disponível em http://www.oas.org/es/sla/docs/ag02863s12.pdf

[75] LEIVAS, Paulo Giberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 83.

[76] SAMPAIO, José Adércio. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 672.

O papel dos poderes constituídos, em especial do Poder Judiciário, é tornar efetivas as normas de proteção aos direitos fundamentais. A jurisprudência do STF endossa a posição ora defendida:

> […] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em conseqüência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.[77]

Ora, se é certo que a formulação de políticas públicas de direitos humanos deve contar com participação social e que esta vem ocorrendo evolutivamente no contexto brasileiro, parece inegável que a Portaria 457 ora impugnada, ao criar grupo de trabalho para avaliar a atual política nacional de direitos humanos e eventualmente propor ajustes para o seu aprimoramento e de seus programas sem participação da sociedade civil, é um retrocesso em relação a todos os marcos normativos apontados nessa peça.

VI – PEDIDO CAUTELAR.

A concessão de medida cautelar em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental encontra expressa previsão no art. 5º da Lei 9.882/99, com possibilidade, em seu § 1º, de liminar por decisão monocrática do Relator, ad referendum do Plenário.

Os fundamentos de fato e de direito do pedido encontram-se suficientemente demonstrados nos tópicos acima. De outra banda, a urgência e o grave perigo de lesão são atuais e iminentes.

A Portaria 457, assinada pela Ministra Damares Alves, vem causando enorme desassossego social. Até o momento, 579 entidades já se posicionaram contra ela[78]. Lutas por direitos são cercadas de muitos investimentos emocionais. Primeiro, a expectativa, a ansiedade; depois, a

[77] ARE 639.337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/8/2011, DJe 15-9-2011

[78] https://vermelho.org.br/2021/02/18/579-entidades-emitem-nota-contra-revisao-secreta-da-/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=579-entidades-emitem-nota-contra-revisao-secreta-da- pndh

alegria da vitória; em seguida a mobilização permanente para assegurar as conquistas. O número de conferências de todos os tipos, com suas dimensões locais, regionais e nacional, dá uma medida adequada do tamanho dessas lutas e do grau emocional que as suporta.

A persistência dessa portaria e a sensação transmitida às lutas coletivas de que "tudo foi perdido" está na contramão do projeto constitucional de 1988. De fato, no artigo 3º da Constituição há uma ideia genuinamente utópica de uma sociedade "livre, justa e solidária", que se propõe a "erradicar a pobreza e a marginalização", bem como a reduzir todas as desigualdades. É uma sociedade voltada, no seu conjunto, a "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". Não é possível admitir que as políticas públicas para tal fim, chegando ao ponto em que chegaram, sejam destruídas por uma deliberação exclusiva de um Ministério do Poder Executivo.

Não se está a falar, aqui, da mera criação de um grupo de trabalho, mas sim da possibilidade concreta de que a avaliação de políticas de direitos humanos e dos programas a elas pertinentes possam se dar sem participação da sociedade civil, em sua diversidade e multiplicidade.

Por isso, em sede cautelar, considera-se imperiosa a suspensão dos efeitos da Portaria 457, de 10 de fevereiro de 2021, assinada pela Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

VII – PEDIDO.

Em face de todo o exposto, o autor requer:

(i) o deferimento da medida cautelar para as providências acima arroladas;
(ii) a intimação e a citação da UNIÃO FEDERAL para prestar as informações necessárias e se manifestar no feito;
(iii) sejam ouvidos, no prazo legal, o Advogado-Geral da União e o Procurador Geral da República;
(iv) seja julgada totalmente procedente a presente ação para declarar a nulidade da Portaria 457, de 10 de fevereiro de 2021, da lavra da Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Por oportuno, declara a autenticidade e veracidade dos documentos que acompanham esta peça jurídica.

Por fim, postula que as publicações se deem em nome de DEBORAH DUPRAT, OAB/DF 65.698, MAURO DE AZEVEDO MENEZES, OAB/DF 19.241, RONALD CAVALCANTI

FREITAS, OAB/SP 183.272, PAULO MACHADO GUIMARÃES, OAB/DF 2.530/15-R.S, e OLIVER OLIVEIRA SOUZA, OAB/DF 57.888, nos termos do artigo 272, §§ 2º 5º, do Código de Processo Civil, sob pena de nulidade

Brasília, 1º de março de 2021.

Deborah Duprat
Assinado de forma digital por Deborah Duprat
Dados: 2021.03.01 18:11:49 -03'00'

DEBORAH DUPRAT
OAB/DF 65.698

MAURO DE AZEVEDO MENEZES
Assinado de forma digital por MAURO DE AZEVEDO MENEZES
Dados: 2021.03.01 18:45:33 -03'00'

MAURO DE AZEVEDO MENEZES
OAB/DF 19.241

RONALD CAVALCANTI FREITAS
OAB/SP 183.272

PAULO MACHADO GUIMARÃES,
OAB/DF 2.530/15-R.S

OLIVER OLIVEIRA SOUZA
OAB/DF 57.888

Milena Pinheiro Martins
OAB/DF nº 34.360
Assinado de forma digital por MILENA PINHEIRO MARTINS
Dados: 2021.03.01 21:26:46 -03'00'