



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO

**LUÍS ROBERTO BARROSO,**

RELATOR DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL Nº. 622

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O **INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (adiante, tão somente, IBCCRIM)**, entidade de âmbito nacional, inscrita no CNPJ/MF sob o no. 68.969.302/0001-06, com sede estatutária na Rua Onze de Agosto, 52, Centro, São Paulo/SP; A **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ANCED)**, associação civil sem fins lucrativos, inscrito no CNPJ sob o nº 02.139.201/0001-08, com sede em Brasília - DF, na SGAN 914, Bloco F, Casa 5, Asa Norte, CEP 70790-140; **CONECTAS DIREITOS HUMANOS**, associação sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 04.706.954/0001-75, com sede na Avenida Paulista, 575, 19º andar, São Paulo – SP, vêm respeitosamente, por meio de seus procuradores (*documentos anexos*), nos autos do ação constitucional acima identificada, com fundamento no artigo 6º, §2º da Lei 9.882/99; no artigo 138 do Novo Código de Processo Civil e no artigo 323 §3º e seguintes do Regimento Interno deste Egrégio Supremo Tribunal Federal requerer seu ingresso no feito na qualidade de **AMICUS CURIAE** na **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 622**, em que é Requerente a Procuradora-Geral da República Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge,

referente ao Decreto 10.003 de 2019, publicado no Diário Oficial da União em 4 de setembro do presente ano pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, apresentando desde já seu **PARECER**, a fim de contribuir à solução da controvérsia.

## I. SÍNTESE DO CASO

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pela Procuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge, contra o Decreto 10.003 de 2019 publicado no Diário Oficial da União em 4 de setembro do presente ano pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro.

Através do referido Decreto, o Presidente da República altera a composição, a estrutura e a forma de funcionamento do CONANDA. Além disso, ao final, dispensa os atuais membros do órgão, destituindo os conselheiros eleitos para o biênio 2019/2020.

Apontando um risco significativo para a continuidade da execução das políticas para crianças e adolescentes, aduzindo lesão aos preceitos fundamentais consubstanciados nos princípios da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único, CF); da proibição de retrocesso institucional (que decorre dos direitos insculpidos no art. 1º, caput e inciso III; art. 5º, inciso XXXVI e parágrafo 1º; e art. 60, parágrafo 4º, inciso IV); no direito à igualdade (art. 5º, inciso I); e no direito da população infanto-juvenil à proteção pelo Estado e pela coletividade (art. 227), a Excelentíssima Procuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge ingressou com a presente **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)** apontando o objeto da ação e seu cabimento, as regras de composição e funcionamento do CONANDA, o esvaziamento da representação da sociedade civil no CONANDA e a violação ao princípio da democracia participativa, ao princípio da igualdade, da segurança jurídica e ao dever de proteção à criança e ao adolescente,

ofensa ao princípio da vedação do retrocesso institucional e a violação de compromissos internacionais. Por fim, requer a concessão de medida cautelar para a suspensão da eficácia do Decreto impugnado, determinando-se a imediata realocação dos conselheiros destituídos de seus cargos.

É evidente o abuso de autoridade e a violação de direitos a partir do Decreto 10.003/2019, motivo pelo qual se justifica a concessão do pedido liminar para a pronta suspensão do ato discricionário da Presidência da República e a reintegração dos mandatos cassados, a fim de possibilitar o devido funcionamento do CONANDA, e a posterior procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da referida norma.

## II. REQUISITOS PARA INTERVENÇÃO COMO AMICUS CURIAE

O instituto do *amicus curiae* teve sua inserção formal na legislação processual constitucional com as Leis nºs 9.868/99 e 9.882/99, que dispõem sobre o trâmite das ações diretas de inconstitucionalidade e das arguições de descumprimento de preceito fundamental, respectivamente. O novo Código de Processo Civil, entendendo a necessidade de contato entre sociedade e judiciário no deslinde de questões de grande apelo popular, implantou novo sistema de participação processual do *amicus curiae* em seu Capítulo V, art. 138. Assim, passou a conceituar como tal aquele capaz de fornecer subsídios instrutórios (probatórios ou jurídicos) à solução de causa revestida de especial relevância ou complexidade.

Este Egrégio Supremo Tribunal Federal já havia construído entendimento consolidado de que a possibilidade de manifestação da sociedade civil tem o objetivo de democratizar o controle de constitucionalidade, oferecendo novos elementos para os julgamentos, o que confere, inegavelmente, maior qualidade nas decisões.

Nos termos da previsão legal e da construção jurisprudencial acerca dos limites da possibilidade de manifestações de organizações da sociedade civil na qualidade de *amicus curiae* nas ações de controle concentrado, depreende-se, no presente caso, a presença dos requisitos para admissão deste *amicus curiae*:

- 1) **a representatividade dos postulantes, sua legitimidade material e pertinência temática**, por sua vez, ficam afirmadas por suas missões institucionais e pelos reconhecidos trabalhos na área de proteção e garantia de direitos fundamentais discutidos no caso em questão.
  
- 2) **a relevância da matéria discutida, no sentido de seu impacto sócio-político**, evidencia-se no caso em tela pela garantia de direitos coletivos de crianças e adolescentes, da participação da sociedade civil no controle social, e no uso dos mecanismos constitucionais aptos a efetivar tais direitos.

### **1.1. Representatividade e capacidade dos postulantes**

A Conectas Direitos Humanos foi fundada em 2001 com a missão de fortalecer e promover o respeito aos direitos humanos no Brasil e no hemisfério Sul, dedicando-se, para tanto, à educação em direitos humanos, à advocacia estratégica e à promoção do diálogo entre sociedade civil, universidades e agências internacionais envolvidas na defesa destes direitos. Conectas promove advocacia estratégica em direitos humanos, em âmbito nacional e internacional, com o objetivo de alterar as práticas institucionais e sociais que desencadeiam sistemáticas violações de direitos humanos.[1] A petionária tem como uma de suas missões a efetivação dos fundamentos da República Federativa do Brasil, especialmente no que tange à cidadania e à dignidade da pessoa humana, conforme determinação estatutária:

Artigo 3º - A ASSOCIAÇÃO será regida nos termos da Lei 9.790/99 e terá por finalidade promover, apoiar, monitorar e avaliar projetos

em direitos humanos em nível nacional e internacional, em especial:

[...] VI – promoção e defesa dos direitos humanos em âmbito judicial.

Parágrafo 1º - A ASSOCIAÇÃO pode, para consecução de seus objetivos institucionais, utilizar todos os meios permitidos na lei, especialmente para:

[...] g) promover ações judiciais visando à efetivação dos direitos humanos.

Restam, desde modo, devidamente demonstrados os requisitos necessários para a admissão da presente manifestação na qualidade de *amicus curiae*, quais sejam, relevância da matéria discutida, a representatividade do postulante e sua legitimidade.

Desde 2006, a Conectas tem *status* consultivo junto ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e, desde 2009, dispõe de *status* de observador na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Além disso, a requerente é hoje a organização não governamental com maior número de *amici curiae* perante o Supremo Tribunal Federal, já tendo ingressado com mais de 50 pedidos desde a sua fundação[2]. Destaca-se, aqui, sua participação como *amicus curiae* na PSV 57[3], ADI 4162[4], e entre outros, que tratam das mazelas do sistema prisional brasileiro, e do HC 143.988/ES, que trata da superlotação das unidades de atendimento socioeducativo.

O **IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais** é uma entidade não-governamental, sem fins lucrativos, de utilidade pública e promotora dos Direitos Humanos. Viabiliza suas ações por meio de parcerias junto à iniciativa privada, poder público e sociedade, contribuindo para o desenvolvimento das Ciências Criminais sempre enfatizando o respeito absoluto aos princípios, direitos e garantias fundamentais estruturados na Constituição Federal.

Fundado em 14 de outubro de 1992, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais possui mais de 5.000 associados em todo o Brasil, dentre advogados, magistrados, professores universitários, estudantes e outros interessados no desenvolvimento das ciências criminais. Reconhecido nacional e internacionalmente, o IBCCRIM produz e divulga conhecimento nas áreas do direito penal, processo penal, criminologia, medicina forense, política criminal e direitos humanos. É, portanto, centro de referência para todos os estudiosos das ciências criminais.

O Instituto já atuou como *amicus curiae* em inúmeras ocasiões, entre elas, a ADI n.º 4.768 (concepção cênica em salas de audiência criminal), ADI n.º 4911 (indiciamento na lei de lavagem de capitais), ADPF n.º 187 (violações às liberdades de expressão e reunião), RE n.º 591.563-8 (reincidência), RE n.º 628.658 (indulto em caso de aplicação de medida de segurança), RE n.º 635.659 (incriminação do porte de drogas para uso pessoal), além de ter participado com destaque no caso CIDH n.º 12.651 perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A atuação nos casos coaduna-se com as atribuições estatutárias do Instituto:

ARTIGO 4º - O Instituto tem por finalidades:

I. Defender o respeito incondicional aos princípios, direitos e garantias fundamentais que estruturam a Constituição Federal;

II. Defender os princípios e a efetiva concretização do Estado Democrático e Social de Direito;

III. Defender os direitos das minorias e dos excluídos sociais, para permitir a todos os cidadãos o acesso pleno às garantias do Direito Penal e do Direito Processual Penal de forma a conter o sistema punitivo dentro dos seus limites constitucionais;

(...)

V. Estimular o debate público entre os variados atores, jurídicos e não jurídicos, da sociedade civil e do Estado sobre os problemas

da violência e da criminalidade, e das intervenções públicas necessárias à garantia da segurança dos cidadãos no exercício de seus direitos fundamentais; (...).

O interesse do IBCCRIM em atuar sob a forma de *amicus curiae* no presente processo, advém do fato de que a discussão possui estreita ligação com as garantias e princípios constitucionais e a defesa de direitos fundamentais de crianças e adolescentes. É interesse do IBCCRIM, ainda, por meio do Departamento de Infância e Juventude, estimular o debate sobre a violação dos direitos dessa parcela da população. O que está em jogo são as garantias instituídas pelo art. 227 da Constituição Federal. Considerando que a entidade desenvolve ações ligadas à proteção dos direitos humanos e, em particular, na área de justiça criminal e justiça juvenil, bem como com relação ao sistema carcerário e socioeducativo, restam, deste modo, devidamente demonstrados os requisitos necessários para a admissão da presente manifestação na qualidade de *amici curiae*, o que desde já se requer.

Por seu turno, a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ANCD)**, surge da articulação dos centros de defesa de direitos de crianças e adolescentes ocorrida, inicialmente, no âmbito do Fórum Nacional de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente.

No final da década de 80, instituições que por todo o país realizavam trabalhos similares decidiram articular-se para melhor agir na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Constituíam-se como organizações da sociedade civil, lutando pela defesa dos direitos humanos infantojuvenis, que têm na proteção jurídico-social sua estratégia específica.

Esse conjunto de organizações ficou conhecida como Rede Nacional dos Centros de Defesa e priorizava a ação direta em movimentos sociais na área da infância, lutando pela transformação social articulada com a característica principal de defesa de direitos, antes, durante e depois do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 08 de outubro de 1994 promoveu-se a institucionalização oficial da Associação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes – ANCED, substituindo a anterior Rede Nacional dos Centros de Defesa. Com essa institucionalização passou-se a contar com uma nova instância de abrangência nacional de intervenção que, sem substituir a atuação de cada um dos Centros em seus respectivos locais, os fortalece e potencializa. A existência da ANCED viabiliza também, do ponto de vista estratégico, as representações desses Centros junto aos demais atores nacionais de proteção e defesa de direitos.

A ANCED tem como missão “contribuir para a implementação integral da Política de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando, em especial, o acesso à justiça para a efetivação de seus direitos humanos com vistas a um Estado e a uma sociedade democráticos e sustentáveis”. Para tanto, tem dentre seus objetivos estatutários: contribuir, por todos os meios, para a garantia do preconizado na art. 227 da Constituição Federal de 1988; denunciar as omissões e transgressões que resultarem na violação dos direitos humanos e constitucionais da criança e do adolescente; intervir propositivamente em nível nacional e internacional na defesa dos direitos humanos das crianças e adolescentes, influenciando a esfera estatal e não-estatal por meio de instrumentos jurídico-sociais.

No âmbito Nacional, no biênio 2009/2010 a Associação foi eleita para participação e assento no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Em 2011 a Associação passou a fazer parte da coordenação colegiada do Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, como condutor. No âmbito desse Egrégio Tribunal, ingressou como *amicus curiae* na ADI 3486, sobre a federalização das violações aos direitos humanos e da ADI 3859, sobre a constitucionalidade de artigos do ECA.

No âmbito internacional, a Associação faz parte da **Redlamyc** (Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y



Adolescentes), assim como constitui, desde 2005, a **Seção DCI Brasil**, uma rede mundial de organizações não governamentais pela promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes (Defence for Children International) em nível global, regional e nacional por 30 anos, presente em 40 países.

Pois bem. Com a possibilidade de manifestações da sociedade civil nas ações que tramitam na Suprema Corte, busca-se a representação da pluralidade e diversidade sociais nas razões e argumentos a serem considerados por este Egrégio Supremo Tribunal Federal.

## **1.2. Relevância da matéria**

Vale destacar, primeiramente, que, recentemente, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121, deferiu parcialmente medida cautelar para suspender a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.784 de 2019, afastando, até o exame definitivo desta ação, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal. No julgamento, o Tribunal definiu que o Decreto somente poderá atingir Conselhos criados por Decretos, portarias, atos de outros colegiados ou qualquer outra norma infralegal, pois caso contrário, seria usurpação da competência do Congresso Nacional.

Verifica-se, portanto, que o Decreto nº 9.759 de 2019 não pode afetar o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), visto que foi criado por leis federais, notadamente a Lei nº 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente) e a Lei nº 8.242 de 1991, além de ser de extrema importância para a política da infância e adolescência no Brasil.

O pedido feito pelas entidades impetrantes é necessário, pois, apesar da decisão acima referida, com a edição do Decreto 10.003 de 2019, o CONANDA

encontra-se, até segunda ordem, extinto, com a dispensa de seus conselheiros eleitos democraticamente e com mandato para o biênio 2019/2020. Assim, percebe-se que a Presidência da República busca manter o ato de extinção dos Conselhos, nesse caso, do CONANDA, por outros meios, notadamente através de seu esvaziamento.

Além disso, o ato discricionário da Presidência da República altera profundamente o funcionamento, a composição e a estrutura do órgão, retirando da sociedade civil e concentrando no governo um poder maior, com o voto de qualidade, ferindo a paridade, o que, conforme discorreremos no seguinte ponto, infringe não apenas a Constituição Federal, mas também o Estatuto da Criança e do Adolescente e a legislação que cria o CONANDA, Lei n. 8.242/91.

As petionárias, portanto, se propõem a fazer um debate democrático e alinhado na perspectiva dos direitos fundamentais, acreditando que tal caso permeia, dentre eles, **o da participação social e a prioridade absoluta conferida às crianças e adolescentes**. Por isso, veem como fundamental trazer as suas *expertises* de atuação como Organizações da Sociedade Civil ao debate envolvendo a análise do mérito. É o que se passa a expor.

### **III. CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEFESA DA PRIORIDADE ABSOLUTA**

De início, é importante destacar que o Estatuto da Criança e do Adolescente surge a partir de uma intensa mobilização social, especialmente daqueles em atendimento direto de crianças e adolescentes em situação de rua, os quais não podiam mais calar-se diante de uma política repressiva e violenta, apontando a situação dos então chamados “meninos e meninas de rua”, sua vulnerabilidade econômica e social, a negligência estatal em relação a essa parcela da população e os

maus tratos e violações de direitos cometidos dentro dos centros de internação e acolhimento, e nas ruas por grupos de extermínio. As denúncias a tal situação faziam com que também aumentasse a pressão internacional para que o país reformulasse sua política de atendimento.

Naquele momento, no debate internacional, já estava em discussão, e em vias de aprovação, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, prevendo a Doutrina da Proteção Integral, em oposição à Doutrina da Situação Irregular sustentada pelo modelo tutelar, representada nos antigos Códigos de Menores. De acordo com Ana Paula Motta Costa, advogada e professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul:

A Doutrina da Proteção Integral é a base valorativa que fundamenta os direitos da infância e da juventude. Parte do reconhecimento normativo de uma condição especial, ou peculiar, das pessoas desse grupo etário (de zero a dezoito anos), que devem ser respeitadas enquanto sujeitos de direitos. Crianças e adolescentes, a partir de então, ainda que no texto normativo, foram reconhecidos em sua dignidade, pessoas em desenvolvimento, que necessitam de especial proteção e garantia de seus direitos por parte dos adultos: Estado, família e sociedade.<sup>1</sup>

Através da articulação e da mobilização social impulsionada pelos movimentos sociais de defesa dos direitos das crianças e adolescentes reunidos em torno do Fórum DCA logrou-se a aprovação de duas Emendas de Iniciativa Popular, perfazendo mais de 1.200.000 assinaturas de eleitores, as quais foram apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte: “Criança e Constituinte” e “Criança Prioridade Nacional”. Seus

---

<sup>1</sup> Costa, Ana Paula Motta. Os adolescentes e seus direitos fundamentais. Da invisibilidade à indiferença. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 131.

textos foram fundidos e acabaram entrando no corpo da Constituição com a expressiva maioria de 435 votos a favor e 8 votos contra.

Dessa forma, o caput do artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 introduz o enfoque básico da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, incorporada internamente através do Decreto 99.710/1990. A norma determina como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, **com absoluta prioridade**, os direitos 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.

Ainda durante o trabalho da Constituinte, as entidades não governamentais articularam-se em torno do Fórum DCA (Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente), que teve como primeira meta a sanção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Assim, o ECA (Lei nº 8.069/1990) surge no ordenamento jurídico brasileiro como regulamentação do referido artigo constitucional, determinando o desenvolvimento de uma política de atendimento à infância e adolescência que tenha a prioridade absoluta dessa população como regra máxima, inclusive na alocação dos recursos públicos e elaboração das políticas sociais. Aqui, importante ressaltar que a regra da prioridade absoluta é limitadora e condicionante ao poder discricionário do administrador público. A prioridade absoluta, insculpida no art. 227 da Constituição, é reforçada no art. 4º do ECA<sup>2</sup> que tem reprodução bastante semelhante, vindo seu parágrafo único detalhar o que compreende a garantia da prioridade. Veja-se:

---

<sup>2</sup> Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Nesse sentido, há jurisprudência positiva do próprio Supremo Tribunal Federal, que exerceu, em mais de uma oportunidade, controle jurisdicional da discricionariedade administrativa, de modo a efetivar os direitos da criança e do adolescente com base na norma da prioridade absoluta presente no artigo 227 da Constituição, mais recentemente no âmbito da ADI 3446.

Articulado em um contexto de intensos debates sobre direitos na sociedade brasileira, no período marcado pela democratização, tal movimento logrou, com o apoio fundamental da UNICEF, ganhar visibilidade e legitimidade para demandar reformas no modelo de atendimento a essa parcela da população. Foram mobilizados diversos eventos que tinham como finalidade a discussão do texto do ECA nos estados brasileiros, dos quais saíam recomendações e sugestões da sociedade civil e, especialmente, daqueles que trabalhavam na atenção direta à juventude em situação de vulnerabilidade.

A forma de pensar o modelo de intervenção proposto pelo ECA baseou-se na linguagem dos direitos humanos e das garantias processuais. Isso porque a discricionariedade do antigo modelo, a violência cometida nas instituições estatais, os amplos poderes conferidos aos juízes e a centralização da política no Poder Executivo

Federal eram elementos duramente criticados, sendo percebidos como resquícios do período autoritário.

É inegável a participação e o papel de protagonismo das organizações da sociedade civil na formulação de uma política nacional de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes profundamente vinculada aos direitos humanos.

Assim, destacamos a importância do artigo 227 da Constituição Federal como embrião do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual estabelece a garantia da **prioridade absoluta** e da **responsabilidade compartilhada** entre família, Estado e sociedade na proteção dos direitos dessa parcela da população, a qual merece atenção especial diante da sua condição de sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento.

Ainda, a Constituição Federal determina, no art. 227, § 7º que: “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”, o qual, por sua vez, considerando o histórico anteriormente mencionado, regulamenta que:

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 (...).**

Nesse contexto, a cidadania confere ao indivíduo a prerrogativa de influenciar e de participar na organização e no funcionamento do poder público. Já no artigo 1º da Constituição Federal é previsto que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Isto não se dá unicamente através do ato de votar ou ser votado, mas também exercido diretamente, na forma de uma democracia participativa.

Estabelece a Constituição, no que tange à administração da assistência social e ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, seu caráter descentralizado e de competência compartilhada entre os entes da Federação. Ademais, estabelece claramente a participação popular na formulação e no controle das iniciativas propostas. Os dispositivos citados representam a paradigmática reformulação da concepção de assistência social e das práticas de atendimento à população em situação de vulnerabilidade social, em especial crianças e adolescentes, que se pleiteou no período.

A criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, é prevista, ainda, no artigo 88, inciso II do ECA, assegurando-se a participação popular paritária por meio de organizações representativas. De acordo com o Ministério Público do Paraná, observa-se que a existência e funcionamento adequado dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, além de condição legal, representa a busca, no plano das relações políticas, da participação da população na construção de um verdadeiro “Estado Democrático de Direito”.<sup>3</sup>

Dessa forma, a participação direta é garantida pela Constituição Federal, fundamentando a representação por organizações da sociedade civil nos conselhos de

---

<sup>3</sup> Ministério Público do Paraná. Criança e Adolescente. Política de Atendimento do ECA. <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1216.html>

políticas públicas, como o CONANDA, cujas diretrizes foram fixadas nos artigos supra citados, regulamentadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Decreto 9.579/18. Segundo Tânia da Silva Pereira<sup>4</sup>, “da mesma forma que o direito ao voto exige, de quem o exerce, a informação sobre o processo eleitoral, sobre propostas e sobre os candidatos, levando à oportunidade de uma opção lúcida, também neste tipo de exercício democrático é essencial que aqueles que o exercem tenham consciência do âmbito de sua atuação, incluindo, sobretudo, o efetivo conhecimento da situação político-social desta parcela da população, dos mecanismos e formas de atuação e da força da representação política no debate e na decisão”. Assim, o mandato no CONANDA das peticionárias, reflete a efetiva integração social na gestão do poder político, através da escolha legítima das mesmas pela sociedade civil.

O CONANDA, enquanto órgão deliberativo, normativo e de controle da política pública nacional de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes e que tem entre suas atribuições gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, é instrumento para a garantia da já mencionada prioridade absoluta. Edson Seda, Procurador Federal e membro da Comissão Redatora do ECA, ensina, ainda, que o CONANDA é órgão criado “para que as organizações representativas da população, nesse conselho federal que é paritário, controlem o Governo Federal”<sup>5</sup>. Dessa maneira:

O princípio da participação concretiza uma visão de Estado ampliado, composto pela sociedade política (os governantes) e pela sociedade civil organizada. Com base nesse princípio, os governantes passam a compartilhar com a comunidade uma tarefa

---

<sup>4</sup> Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.585-586

<sup>5</sup> Seda, Edson. A criança e o fiel da balança. A Solução de Conflitos Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Adês, 1998, p. 36.



que antes era exclusivamente deles: a decisão sobre as políticas para infância e adolescência e o seu financiamento.<sup>6</sup>

O viés de órgão deliberativo, de formulação e de controle social das políticas de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos, justifica-se na medida em que os direitos dessa parcela da população não podem ser geridos a partir de políticas de governo, mas devem ser garantidos como uma política de Estado. A participação e protagonismo da sociedade civil, historicamente engajada na defesa desses direitos, justifica-se ainda mais em um governo que brada contra tais direitos, afirmando que o ECA deveria ser jogado na latrina.<sup>7</sup>

Em decorrência disto, o Decreto nº 10.003/19, ao revogar o mandato das organizações da sociedade civil eleitas para o biênio 2019/2020 e alterar diversos dispositivos referentes à estrutura e funcionamento do CONANDA, incorre em sérias violações aos direitos e diretrizes acima mencionados, maculando a existência e o funcionamento adequado de órgão essencial e indispensável à proteção dos direitos da criança e do adolescente.

#### **IV. VIOLAÇÕES DO DECRETO 10.003/2019**

Nesse ponto, passamos a expor as principais disposições do Decreto 10.003/19 que descaracterizam e esvaziam a estrutura e a composição do CONANDA, as quais elencamos a seguir:

---

<sup>6</sup> Assis, Simone Gonçalves de; Silveira Liane Maria Braga da; Barcinski, Mariana; Santos, Benedito Rodrigues dos (Orgs.). Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Fiocruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009, p. 75.

<sup>7</sup> <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-diz-que-eca-deve-ser-rasgado-jogado-na-latrina-23006248>

- i) Supressão da necessidade de paridade entre governo e sociedade civil (art. 78, caput);
- ii) Alteração de “organizações da sociedade civil” para “entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento” (art. 78, inciso VII);
- iii) Extinção do processo eleitoral organizado pelas organizações da sociedade civil por meio do Fórum DCA, e sua substituição por processo seletivo elaborado pelo Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos (art. 79);
- iv) Vedação da recondução de representantes da sociedade civil (art. 78, §3º);
- v) Redução do número de conselheiros (art. 78);
- vi) Redução da periodicidade das reuniões do CONANDA de mensais para trimestrais (art. 80);
- vii) Retirada da prerrogativa da sociedade civil de convocar reuniões extraordinárias (art. 80);
- viii) Previsão de voto qualidade para o presidente do CONANDA (art. 80, §2º);
- ix) Extinção da Secretaria Executiva do CONANDA e sua integração ao Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos (art. 83);
- x) Imposição de limites à criação de comissões e grupos de trabalho (art. 84 e 85);
- xi) Dispensa conselheiros democraticamente eleitos e com mandato vigente para o biênio 2019/2020 (art. 2º do Decreto 10.003/19);
- xii) Revogação dos artigos 86 e 87, eliminando a possibilidade de destinação de recursos governamentais para a implementação das ações do CONANDA e para os deslocamentos de seus membros (art. 3º, incisos V e VI do Decreto 10.003/19).

A supressão da necessidade de paridade na composição do CONANDA é elemento que demarca a intenção do governo em descaracterizar o órgão. O princípio da paridade visa estabelecer uma composição igualitária entre governo e sociedade civil, estabelecendo que ambos possuem poderes iguais nos processos decisórios de formulação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente<sup>8</sup>. Assim, o conselho deve ser composto por membros do governo e da sociedade civil, **iguais em número e em poder de deliberação**, o que restaria prejudicado caso a presidência do Conselho passe a ter voto de qualidade e seja indicada pelo governo.

No que se refere ao ponto (ii), sobre a representação da sociedade civil, destaca-se a importante alteração de **“organizações da sociedade civil”** para **“entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento”**. Nesse contexto, destaca-se que

o princípio do controle social assegura a participação da sociedade no controle das ações dos governos e do aparelho de Estado, visando garantir o cumprimento das leis e a transparência dos atos administrativos (particularmente dos gastos orçamentários). Desse modo, a sociedade e, em particular, as organizações voltadas aos interesses das crianças e dos adolescentes assumem o papel de agentes fiscalizadores do cumprimento dos direitos assegurados nas leis e nas políticas para a infância e a adolescência.<sup>9</sup>

O artigo 204 da Constituição é claro ao definir a participação da população, por meio de **“organizações representativas”**. Nesse sentido, elencamos as palavras de Edson Seda<sup>10</sup>, membro da Comissão Redatora do ECA:

---

<sup>8</sup> Assis, Simone Gonçalves de; Silveira Liane Maria Braga da; Barcinski, Mariana; Santos, Benedito Rodrigues dos (Orgs.). Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Fiocruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009, p. 75.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Seda, Edson. A criança e o fiel da balança. A Solução de Conflitos Segundo o Estatuto da Criança e do

(...) poderes que pusemos no Estatuto para que essas organizações representativas sejam legitimadas para mover o Estado, quando as autoridades resistem ao seu dever de produzir o bom trato na política pública.

(...) Repetindo, para que fique absolutamente clara a característica plural da participação da população na política de assistência social como a definimos na Constituição: Essas organizações, com poderes constitucionais de caráter participativo, quando corretamente organizadas, são os clubes de pais e mães, as associações de bairros ou de pais, mães e alunos, as organizações culturais, esportivas, comunitárias, as organizações representativas profissionais, de empregados e empregadores, as associações e fundações de proteção ambiental, e assim por diante. Note, leitor, que o conjunto dessas organizações representativas quando entram no diálogo da política pública, refletem os interesses do conjunto organizado da população.

(...) Sem as ONGs (sic) corretamente organizadas, impossível tem sido garantir uma política pública de bom trato, que produza o bem comum e respeite os direitos humanos. Porque o que temos a fazer, não é reclamar da escuridão representada pela burocracia autocrática. Não. O que temos a fazer é acender a luz dos controles participativos através de nossas organizações não-governamentais. É reconhecer que existe a balança com seus dois pratos contraditórios e construirmos... o seu fiel. Democracia se pratica, nessa balança, com freios e contrapesos às omissões e aos abusos das autoridades. Os americanos do norte chamam esse controle a toda forma de abuso e de omissão, de *checks and balances*. Democracia participativa, caro leitor.

Ainda, apontamos a diferença entre as organizações responsáveis pelo controle da política (art. 88) e as entidades de atendimento responsáveis pela execução da

política (art. 90). Importante destacar que, dentre as atribuições do CONANDA, conforme Lei n. 8242/91, mencionamos as seguintes:

I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (...)

Nesse ponto, há, obviamente, um conflito de interesses entre a execução e o controle das atividades, que deveriam, segundo a nova disposição, ser realizadas pelas mesmas entidades. Aponta-se, assim, para a necessidade de manutenção do dispositivo original. Além disso, importante recordar que, com a nova redação, retirar-se-ia a participação das organizações de defesa de direitos e entidades de classe, representativas da população, como a Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho Federal de Psicologia, entre outras, que não realizam o atendimento direto, mas zelam pelo respeito e pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Por um lado, o princípio da paridade busca estabelecer uma composição igualitária entre governo e sociedade civil, estabelecendo, ainda, poderes iguais nos processos decisórios de formulação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Por outro, o princípio do controle social assegura a participação da sociedade civil no controle das ações governamentais.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Assis, Simone Gonçalves de; Silveira Liane Maria Braga da; Barcinski, Mariana; Santos, Benedito Rodrigues dos (Orgs.). Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Fiocruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009, p. 75.

Desse modo, a sociedade e, em particular, as organizações voltadas aos interesses das crianças e dos adolescentes (não apenas aquelas responsáveis pelo atendimento) assumem o papel de agentes fiscalizadores do cumprimento dos direitos assegurados nas leis e nas políticas para a infância e a adolescência.

Nesse sentido, a inobservância e/ou o enfraquecimento dos princípios da participação, da paridade e do controle social gera a impossibilidade de funcionamento adequado do CONANDA. Questiona-se, como um órgão de tamanha importância e com tantas atribuições pode funcionar adequadamente através de reuniões trimestrais e por videoconferência? Sem o apoio de uma Secretaria Executiva que preste suporte técnico/administrativo/financeiro? Sem verbas para o desenvolvimento de suas ações? Com grupos de trabalho e comissões limitados em número e tempo? Sem, por fim, conselheiros eleitos democraticamente para representar a sociedade civil?

Observa-se que inúmeras disposições do Decreto 10.003/19 afrontam diretamente tais princípios, enfraquecendo a capacidade de trabalho e execução das atividades do órgão e retirando da sociedade civil diversas prerrogativas importantes, desde a convocação de reuniões extraordinárias até a eleição de seus próprios representantes. Fere-se, assim, o caráter democrático do CONANDA, eis que o ente governamental passa a ter ingerência sobre a escolha dos membros da sociedade civil. Além disso, retira a possibilidade do Ministério Público Federal de acompanhar o processo de escolha dos representantes das organizações da sociedade civil.

Ao editar decreto nº 10.003/19, o Presidente da República pratica um verdadeiro desmonte do principal órgão nacional de defesa dos direitos da criança e do adolescente, além de inviabilizar a gestão do Fundo Nacional no corrente ano, a fiscalização das eleições unificadas para os Conselhos Tutelares, a realização da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e barrar o avanço da avaliação nacional do SINASE, todos processos em andamento, entre outras iniciativas

importantes impulsionadas pelo CONANDA. Há, nesse sentido, risco significativo de paralisação e prejuízo à execução das políticas voltadas a essa parcela da população, destinatária de atenção prioritária.

A cassação do mandato de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente é ato autoritário que se assemelha aos piores momentos da ditadura militar brasileira e que não encontra respaldo na legalidade, eis que, de acordo com o art. 5º da Lei 8242/91, que cria o CONANDA, o Presidente da República poderá nomear e destituir o Presidente do CONANDA. Ou seja, o ato extrapola os poderes concedidos ao Poder Executivo, não havendo qualquer previsão legal para a destituição de todos os membros do órgão, violando-se o princípio da legalidade previsto no art. 37 da Constituição Federal.

## V. REQUERIMENTO

Por todo o exposto, as peticionárias, que esperam ser recebidas como *amici curiae*, à luz do direito ao exercício de poder por parte dos cidadãos e da Regra da Prioridade Absoluta aos direitos da criança e do adolescente, concluem pela necessidade de concessão da segurança para garantir o funcionamento e o restabelecimento imediato do CONANDA. Despedem-se cordialmente, esperando ter contribuído com a discussão de temas tão relevantes.

Outrossim, as entidades subscritoras vêm à presença de Vossa Excelência requerer:

a) a admissão, na qualidade de *amici curiae*, nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622, nos termos do art. 7º, § 2º da Lei 9.868/99, para exercerem todas as faculdades inerentes à função, desde já, apresentando seu Parecer;

b) que seja conferida a possibilidade de oferecimento de razões


complementares, memoriais e sustentação oral dos argumentos destes *amici curiae* em plenário, e que os subscritores desta sejam intimados previamente para a realização do ato.

Subsidiariamente, na remota hipótese de indeferimento dos pedidos acima formulados, requerem seja a presente petição recebida e mantida nos autos como Memoriais de Julgamento.

De São Paulo/SP para Brasília/DF, em 30 de outubro de 2019.



Prof. Dr. Mauricio Stegemann Dieter  
OAB/PR nº 40.855  
IBCCRIM



Mariana Chies Santiago Santos  
OAB/SP nº 415.550  
IBCCRIM



Débora Nachmanowicz de Lima  
OAB/SP nº 389.553  
IBCCRIM



Ana Claudia Cifali  
OAB/RS nº 80.390  
IBCCRIM - ANANDE



Rodrigo Filippi Dornelles  
OAB/SP nº 329.849  
Conectas



Natuch Pinto de Lira  
OAB/PE nº 24.103  
ANANDE