

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI - PRESIDENTE DO
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Mandado de Segurança

O **Instituto Alana**, organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 05.263.071/0001-09, com endereço na Rua Fradique Coutinho, 50, 11º andar, bairro de Pinheiros, São Paulo/ SP (doc. 1); o **Avante – Educação e Mobilização Social**, associação sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 01.293.263.0001/07, com sede em Travessa Baependi, 222, Ondina, Salvador/BA (doc. 2); a **Casa de Cultura Ilé Asé d’Osoguiã**, associação sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 10.773.447/0001-57, com sede na Avenida Natal, s/nº, Quadra 44, Lote 336, no Planalto Boa Esperança, João Pessoa/PB (doc. 3); a **Central Única dos Trabalhadores (CUT)**, entidade sindical, inscrita no CNPJ sob o nº 60.563.731/0001-77, com endereço na Rua Caetano Pinto, nº 575, 7º andar, São Paulo/SP (doc. 4); a **Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)**, entidade

sindical, inscrita no CNPJ sob o nº 33.683.202/0001-34, com sede em SMPW, quadra 1, conjunto 2, Núcleo Bandeirante/DF (doc. 5); o **Conselho Federal de Psicologia (CFP)**, autarquia de direito público, com autonomia administrativa e financeira, inscrito no CNPJ sob o nº 00.393.272/0001-07, com sede no Setor de Administração Federal Sul, quadra 2, bloco B, Edifício Via Office, sala 104, Brasília/DF (doc. 6); o **Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)**, autarquia federal, dotada de personalidade jurídica de direito público e forma federativa, inscrita no CNPJ sob o nº 33.874.330/0001-65, com sede no Setor Hoteleiro Sul, Quadra 06, Complexo Brasil 21, Bloco E, Sala 2001, Brasília/DF (doc. 7); o **Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP)**, inscrito no CNPJ sob o nº 08.142.432/001-49, com sede em Rua do Sossego, 432, Bairro de Boa Vista, Recife/PE (doc. 8); o **Instituto Fazendo História**, associação sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 07.325.044/0001-30, com sede na Rua Pedro Ortiz, 114, Sumarezinho, São Paulo/SP (doc. 9); a **Associação Internacional Mailê Sara Kalí (AMSK)**, associação sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 10.698.089/0001-65, com sede em SQN 312, bloco E, Brasília/DF (doc. 10), todos por meio de seus representantes legais (docs. 11 a 20), vêm, em litisconsórcio, por meio de seus advogados devidamente constituídos (docs. 21 a 30), respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 5º, inciso, LXIX, da Constituição Federal, combinado com o artigo 1º e seguintes da Lei nº 12.016 de 2009, impetrar

MANDADO DE SEGURANÇA

COM PEDIDO DE LIMINAR

visando proteger direito líquido e certo das associações da sociedade civil eleitas para compor o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (doc. 31), **contra a edição do Decreto nº 10.003 de 2019, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente Jair Messias Bolsonaro** (doc. 32), com endereço no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, 4º andar, 70150-900, por meio do qual, dentre outros atos ilegais e eivados de abuso de poder, destituiu o mandato de associações eleitas democraticamente como conselheiras, inviabilizando o devido funcionamento do Conanda e, conseqüentemente, das políticas públicas para infância e adolescência no Brasil.

1. Da legitimidade ativa para impetração do Mandado de Segurança.

No caso em tela, o presente remédio constitucional é impetrado por diversas associações da sociedade civil, todas legalmente constituídas há mais de um ano (docs. 1 a 10), com reconhecida atuação na promoção, defesa e controle social dos direitos de crianças e adolescentes, apresentadas brevemente nos parágrafos a seguir, as quais, inclusive, impetram o presente Mandado de Segurança na condição de conselheiras eleitas democraticamente em 30 de novembro de 2018, conforme Ata da reunião da assembleia eleitoral do Conanda, Edital de homologação de eleição, publicado em 6 de dezembro de 2018 e Portaria nº 14 de 2019 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (doc. 31).

O **Instituto Alana** é uma pessoa jurídica de direito privado, constituído sob a forma de associação sem fins econômicos ou lucrativos, com duração por tempo indeterminado. Trata-se de uma organização da sociedade civil que atua por meio de programas que buscam a garantia de condições para a vivência plena da infância. Criado em 1994 e constituído legalmente em 2002, tem como missão “honrar a criança”. Dentre seus objetivos e finalidades, descritos no artigo 2º de seu estatuto social (doc. 1), tem-se "elaborar e promover ações judiciais coletivas diversas (...) pertinentes às suas áreas de atuação e/ou em prol dos interesses de seus associados", como se verifica no caso em tela.

O **Avante – Educação e Mobilização Social** atua na garantia de direitos de crianças, jovens, mulheres, famílias e profissionais da educação, agentes comunitários e agentes públicos, participantes do Sistema de Garantia de Direitos. Como principal ferramenta a Avante faz uso de processos formativos que considerem os sujeitos como capazes de aprender, de construir significados e fazer sentido das suas histórias, atuando crítica e colaborativamente na sociedade. Tem, assim, a missão de contribuir para a formação do cidadão, pela educação e pelo desenvolvimento de tecnologias de intervenção social, visando à garantia dos direitos sociais básicos e ao fortalecimento da sociedade civil.

A **Casa de Cultura Ilê Asé D'osoguiã** é uma instituição sem fins lucrativos com o principal objetivo de promover a inclusão social, cultural a humanização e integração dos povos tradicionais de matriz africana, combatendo o racismo institucional e a intolerância religiosa, participando de fóruns, redes, e vários Conselhos de direitos municipais e nacional, em defesa dos direitos humanos de crianças, adolescentes, jovens e adultos com recorte de raça, etnia e de gênero.

A **Central Única dos Trabalhadores (CUT)** é uma das mais representativas centrais sindicais do país¹². Assim, é indubitável a representatividade da requerente, que congrega a mais expressiva representação no país, mostrando-se legitimada para a interlocução institucional acerca das questões relacionadas ao mundo do trabalho e à defesa dos direitos dos trabalhadores e dos cidadãos brasileiros. Além disso, as centrais sindicais têm relevante papel político e institucional no sistema internacional, participando ativamente de fóruns e, em especial, junto à Organização Internacional do Trabalho, e no sistema interno, mesmo antes do reconhecimento da Lei nº 11.648 de 2008. Justamente por isso, a CUT atua também na prevenção do trabalho infantil e na promoção do trabalho seguro através da aprendizagem.

A **Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)** existe há mais de cinquenta anos e congrega 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) e mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) filiados, compõe o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), que luta pelos direitos de mais de 15,7 milhões de homens e mulheres do campo e da floresta, que são agricultores(as) familiares, acampados(as) e assentados(as) da reforma agrária, assalariados(as) rurais, meeiros, comodatários, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos. Dentre suas ações, destaca-se o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS), que tem como frentes de atuação: reforma agrária ampla, massiva, de qualidade e participativa; ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; erradicação do trabalho escravo; proteção infanto-juvenil; educação do campo pública e gratuita; políticas de assistência à saúde integral para

¹ Como sabido, a Lei nº 11.648 de 2008, em seu artigo 1º, assim define central sindical: “A central sindical, entidade de representação geral dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, terá as seguintes atribuições e prerrogativas: I - coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas; e II - participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores”.

² A Lei nº 11.648 de 2008 introduziu mecanismo de aferição de representatividade, conforme artigos 2º e 4º, a ser atualizado anualmente. Conforme se confirma na mais atual aferição, do ano de 2016, divulgada pelo Ministro do Trabalho no Diário Oficial da União do dia 1º de abril de 2016, a Central Única dos Trabalhadores figura dentre a mais representativas centrais sindicais brasileiras: “Consoante o disposto no art. 4º e parágrafos da Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008 e Portaria nº. 1.717 de 05 de novembro de 2014, após análise dos recursos interpostos e considerando o relatório de apuração do índice de representatividade 2016, conforme disposição contida no art. 8º da Instrução Normativa nº 02/2014, divulgo as Centrais Sindicais que atenderam aos requisitos previstos no art. 2º da referida Lei, com os seus devidos índices de representatividade, tendo como 2016 o ano de referência, as quais serão fornecidos os respectivos certificados de representatividade - CR. CUT - Central Única dos Trabalhadores, com índice de representatividade de 30,40 %, UGT - União Geral dos Trabalhadores, com índice de representatividade de 11,29 %, CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, com índice de representatividade de 10,08 %, FS - Força Sindical, com índice de representatividade de 10,08%, CSB - Central dos Sindicatos Brasileiros, com índice de representatividade de 8,15%. NCST - Nova Central Sindical de Trabalhadores, com índice de representatividade de 7,45%.” (grifos da transcrição). Disponível no Diário Oficial da União, 1º de abril de 2016, página 132.

os povos do campo e da floresta; política de assistência técnica diferenciada e eficiente, pública e gratuita; soberania e segurança alimentar e nutricional; meio ambiente; e ampliação das oportunidades de emprego, trabalho e renda com igualdade de gênero, geração, raça e etnia. Por fim, destaca-se que a CONTAG é referência no país na luta pela construção de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária; e na defesa permanente dos interesses dos trabalhadores e trabalhadoras rurais.

O **Conselho Federal de Psicologia (CFP)**, autarquia de direito público, com autonomia administrativa e financeira, possui como objetivos regulamentar, orientar e fiscalizar o exercício profissional, como previsto na Lei nº 5.766 de 1971, regulamentada pelo Decreto nº 79.822 de 1977, bem como promover espaços de discussão sobre os grandes temas da psicologia que levem à qualificação dos serviços profissionais prestados pela categoria à sociedade, especialmente a crianças e adolescentes.

O **Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)** é uma autarquia pública federal que tem a atribuição de orientar, disciplinar, normatizar, fiscalizar e defender o exercício profissional do(a) assistente social no Brasil, em conjunto com os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS). Para além de suas atribuições, contidas na Lei nº 8.662 de 1993, a entidade vem promovendo, há mais de trinta anos, ações, políticas para a construção de um projeto de sociedade radicalmente democrático, anticapitalista e em defesa dos interesses da classe trabalhadora, inclusive de crianças e adolescentes.

O **Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)** é uma entidade da sociedade civil, criada em 1981, com *status* consultivo especial no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da Organização das Nações Unidas (ONU). Tem como missão institucional “defender e promover os direitos humanos, com foco no acesso à justiça e segurança, em especial, dos segmentos socialmente vulneráveis, através da educação em direitos humanos, do controle social e do monitoramento de políticas públicas, visando à construção de uma sociedade digna, justa e democrática”. Atua, portanto, historicamente, na defesa irrestrita de direitos humanos, especialmente de crianças e adolescentes.

O **Instituto Fazendo História** atua para colaborar com o desenvolvimento de crianças e adolescentes com experiência de acolhimento, a fim de fortalecê-los para que se apropriem e transformem suas histórias. Dentre seus diversos programas, destacam-se o famílias acolhedoras, que promove o acolhimento familiar, e o de apadrinhamento afetivo,

que propicia, de forma individualizada, convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que estão em instituições.

A **Associação Maylê Sara Kalí (AMSK)** tem como missão propagar a história, tradições e costumes do povo *romani* do Brasil em defesa dos direitos humanos e inclui, dentre seus objetivos, a promoção de ações de enfrentamento à discriminação étnica e racial contra o povo *romani* no Brasil, especialmente de crianças e adolescentes.

Pelo exposto, resta evidente a legitimidade ativa das associações descritas e devidamente representadas nos autos para a impetração, em litisconsórcio ativo, do presente Mandado de Segurança,.

2. Da autoridade coatora.

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 8.242 de 1991, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) integra o conjunto de atribuições da Presidência da República:

"Art. 1º Fica criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

§ 1º Este Conselho integra o conjunto de atribuições da Presidência da República.

§ 2º O Presidente da República pode delegar a órgão executivo de sua escolha o suporte técnico-administrativo-financeiro necessário ao funcionamento do Conanda" (grifos da transcrição).

Como será demonstrado, as violações dos direitos das impetrantes advém da edição por parte do Decreto presidencial nº 10.003 de 2019 (doc. 32), que, dentre outras mudanças ao arripio da lei e da democracia, destituiu conselheiras e conselheiros de seu mandato, interferiu na nomeação da presidência do Conselho e fixou um novo regime trimestral por videoconferências para realização de assembleias, impactando o devido funcionamento do órgão e, assim, toda a política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes no Brasil.

3. Da competência do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

A Presidência da República emitiu o Decreto nº 10.003 de 2019 (doc. 32) e, com isso, prejudicou o adequado funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e violou os direitos das organizações democraticamente eleitas, autoras da presente ação judicial.

Diante da previsão cristalina do artigo 102, inciso I, alínea *d* da Constituição Federal, tem-se que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, os mandados de segurança contra atos da Presidência da República, como se verifica no caso em tela, de maneira que resta evidente a competência do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

4. Da tempestividade.

Acorde com o comando normativo relativo ao artigo 23 da Lei nº 12.016 de 2009, o direito de impetrar Mandado de Segurança extinguir-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.

Tendo que as ações violadoras de direitos ora questionadas por sua ilegalidade decorrem da edição do Decreto nº 10.003 de 2019, publicado no Diário Oficial da União em 4 de setembro de 2019 (doc. 32), cumpre-se plenamente o prazo para impetração do presente remédio constitucional.

5. Dos fatos.

Para compreender as violações de direitos decorrentes das ilegalidades perpetradas pelo Decreto nº 10.003 de 2019 e pelas ações que geram o não funcionamento adequado do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, procede-se com a narrativa dos fatos nos seguintes termos: (i) a apresentação do Conanda e de suas competências de modo a concretizar as consequências de tal situação nos direitos de crianças e adolescentes e no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; e (ii) o conteúdo do Decreto nº 10.003 de 2019 e o seu impacto no Conanda.

5.1 Sobre o Conanda e suas competências.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é órgão deliberativo que atua como instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, na forma da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente no artigo 227 que determina ser dever também da sociedade assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes com absoluta prioridade.

Especificamente, o órgão foi criado pela Lei nº 8.069 de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), conforme os seus artigos 86 e 88, inciso II, e instituído pela Lei nº 8.242 de 1991.

Como Conselho de direitos no âmbito nacional, o Conanda encontra fundamento e respaldo na própria Constituição de 1988 que estabeleceu a cidadania como fundamento do Estado democrático de Direito (artigos 1º, II e 5º), o direito fundamental à participação social direta (artigo 1º, § 1º) e os princípios da soberania popular (artigo 14) e do controle e dever social (artigos 205, *caput*, 216, § 1º, 225, *caput*, 227, *caput*, e 230, *caput*), por meio dos quais as políticas públicas e normativas em diversas áreas temáticas do funcionamento do Estado devem ser realizadas pela descentralização administrativa com gestão participativa e por uma arquitetura da participação social realizadas, também, por Conselhos de Direito.

O Conanda é formado por conselheiros da sociedade civil, eleitos democraticamente conforme estabelecido em seu Regimento Interno disposto na Resolução nº 217 de 2018 (doc. 33), e do governo, indicados, o que lhe assegura legitimidade democrática. Definido como órgão colegiado, em 1992 foi realizada a primeira assembléia para a escolha dos conselheiros representantes de entidades não-governamentais, quando foi estabelecido seu primeiro Regimento Interno por votação em Plenária por meio de resolução (doc. 34).

Na ocasião, sob a coordenação da Procuradoria Geral da República (PGR), foram eleitos os quinze representantes da sociedade civil, e os quinze conselheiros governamentais foram indicados pelos ministérios que trabalhavam na promoção das políticas sociais básicas. À época, o Conanda teve Maurício Corrêa, do Ministério da Justiça, na presidência do colegiado e Benedito Rodrigues dos Santos, do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), como vice-presidente³.

³ Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/historia>. Acesso em 06 set 2019.

Verifica-se, portanto, que a escolha democrática dos representantes da sociedade civil, bem como o compartilhamento de poderes entre Estado e sociedade foram traços caracterizadores do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, desde o seu início. Inclusive, em sua lei de criação foi estabelecido que o próprio Conanda, no conjunto de seus conselheiros governamentais e da sociedade civil criariam o Regimento Interno, responsável por estabelecer as normas de seu funcionamento e estrutura.

Fundamental, também, compreender o escopo e as competências de tão importante Conselho Nacional de Direitos. Dentre suas atribuições, o Conanda tem a competência de elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, conforme artigo 2º da referida Lei nº 8.242 de 1991, o que faz, especialmente, por meio de resoluções, que são atos normativos previstos no artigo 59 da Constituição Federal, as quais estabelecem normativas em temas relacionados aos direitos de crianças e adolescentes.

Segundo a Lei nº 8.242 de 1991, compete ao Conanda: (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 no Estatuto da Criança e do Adolescente; (ii) zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; (iii) dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos no ECA; (iv) avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente; (v) acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente; (vi) apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos; (vii) acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente; e (viii) gerir o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente.

Ao Conanda compete, ainda, de acordo com o Decreto nº 9.578 de 2018: (i) acompanhar e avaliar a edição de orientações e recomendações sobre a aplicação do disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, e dos demais atos normativos relacionados com o atendimento à criança e ao adolescente; (ii) promover a cooperação entre a União, os Estados,

o Distrito Federal e os Municípios e a sociedade civil organizada, na formulação e na execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; (iii) promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, para estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento à criança e ao adolescente; (iv) promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e pelos projetos de atendimento à criança e ao adolescente desenvolvidos pelo Ministério dos Direitos Humanos; e (v) estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, distritais, regionais e municipais, com vistas a fortalecer o atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Relevantes, também, previsões relativas a competências do Conanda previstas na Resolução nº 217 de 2018 do Conanda, dentre as quais, destacam-se: (i) buscar a integração e articulação com os Conselhos Estaduais, Distrital, Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, os diversos Conselhos Setoriais, órgãos estaduais, distritais e municipais e entidades não-governamentais; (ii) promover e apoiar campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com indicação de medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos; (iii) oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação atinente à garantia dos direitos da criança e do adolescente; (iv) acompanhar a elaboração do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e Lei Orçamentária Anual - LOA, bem como a execução do Orçamento da União; (v) convocar a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para avaliar e deliberar a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e aprovar as normas de funcionamento da conferência; e (vi) garantir o funcionamento do Comitê de Participação de Adolescentes, órgão colegiado formado por adolescentes escolhidos no âmbito dos espaços de participação de adolescentes nos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, participantes de grupos sociais diversos.

Ante o exposto, resta evidente a absoluta importância do Conselho para a nação e para os mais de 57 milhões de crianças e adolescentes que aqui vivem e desenvolvem-se. O Conanda traduz na prática o disposto no artigo 227 da Constituição Federal que coloca as crianças e os adolescentes como absoluta prioridade da nação. A sua não existência ou o seu

inadequado funcionamento, consequências diretas e inaceitáveis do Decreto nº 10.003 de 2019, redundará imediatamente na violação dos direitos de crianças e adolescentes a uma política pública que prestigie e priorize seus direitos e garantias.

Historicamente, o Conanda foi responsável pela criação de diversos planos e políticas públicas, aprovando o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes⁴, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária⁵, o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo⁶, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil⁷, o Plano de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes⁸, o Plano Nacional pela Primeira Infância⁹, dentre tantas outras medidas essenciais para a proteção da infância e adolescência brasileiras.

Para além do prejuízo ao monitoramento e aprimoramento de políticas públicas nas áreas acima aludidas, vale destacar o grave impacto negativo em ações ora em curso no ano de 2019, cuja atuação do Conanda e seus conselheiros eleitos são fundamentais

Assim, o não funcionamento adequado do Conanda terá como prejuízos a curto prazo a inviabilização da organização da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e, conseqüentemente, de sua realização, a qual fora deliberada 2019, bem como na liberação de recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente para tal fim.

Relevante também considerar que o não funcionamento adequado do Conanda traz também dificuldades no acompanhamento do processo de escolha de Conselheiros Tutelares¹⁰. Conforme artigo 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território

⁴ Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano_decenal_conanda.pdf. Acesso em 5 set 2019.

⁵ Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf. Acesso em 10 set 2019.

⁶ Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1556.html>. Acesso em 10 set 2019.

⁷ Disponível em: https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf. Acesso em 10 set 2019.

⁸ Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/biblioteca/crianca-e-adolescente/plano-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes.pdf/view>. Acesso em 10 set 2019.

⁹ Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/01/PNPI-Completo.pdf>. Acesso em 10 set 2019.

¹⁰ O Conselho Tutelar é um órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, que tem as competências legais estabelecidas pelo artigo 136 do ECA. É formado por membros eleitos pela comunidade para um mandato de três anos. Por sua atuação direta nas comunidades, o Conselho Tutelar é considerado o meio primário de acesso ao Sistema de Garantia: é o ponto focal em que as demandas de crianças e adolescentes são primeiro ouvidas e reconhecidas, sendo, portanto, essencial para que sejam efetivadas a proteção integral e prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, conforme o artigo 227 da Constituição Federal.

nacional a cada quatro anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial, ou seja, em 2019, ocorrerá em 6 de outubro. Dada a atribuição do Conanda de buscar a integração e articulação com Conselhos Tutelares, nos termos da Resolução nº 170 de 2014¹¹, por este Conselho aprovada, é temerário que tais eleições ocorram sem que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente esteja funcionando adequado e, portanto, não esteja apto a dar o devido suporte a estados e municípios.

Importante ainda o impacto do não funcionamento adequado do Conanda no Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Trata-se de um fundo especial, ou seja, parcelas de recursos financeiros recebidos pelo Poder Público, que são destacados para a consecução de determinados objetivos, segundo princípios e regras próprios; no caso, instrumentos legais para a salvaguarda de recursos destinados a financiar as ações da política de atendimento da população infanto-juvenil. A gestão dos fundos é função exclusiva dos Conselhos dos direitos da criança e do adolescente, assertiva que decorre da interpretação dos artigos 88, inciso IV, 214, 260 e 260-I do ECA. Portanto, a não realização adequada das assembleias mensais e presenciais do Conselho prejudicam – em verdade, inviabilizam – a formulação e a deliberação sobre a política e critérios de aplicação dos recursos financeiros do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como a transparência em relação a balancetes, demonstrativos e balanço do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Vale ressaltar também que o Regimento Interno do Conanda, em seu artigo 16, prevê quórum qualificado de no mínimo dois terços de seus membros para deliberar sobre esse tema, de maneira que se revela imperiosa a ampla e sistemática participação de conselheiros e conselheiras.

Diante do não funcionamento adequado do Conanda, relevantes manifestações de organizações da sociedade civil e de Conselhos de direitos de diversos estados brasileiros (doc. 35).

As ilegalidades perpetradas contra as impetrantes, além de violar seus direitos constitucionalmente protegidos, em verdade, viola também os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, os quais, como sabido, são constitucionalmente protegidos com absoluta prioridade.

¹¹ Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/170-resolucao-170-de-10-de-dezembro-de-2014/view>. Acesso em 10 set 2019.

5.2 Os impactos do Decreto nº 10.003 de 2019 nas atividades do Conanda.

O Decreto nº 10.003 de 2019 foi publicado no Diário Oficial da União no último 4 de setembro (doc. 32) e dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, fazendo alterações no Decreto nº 9.759 de 2018.

Violando o dispositivo legal que atribuiu ao próprio Conanda e seus conselheiros a elaboração de seu Regimento Interno para versar sobre sua estrutura e funcionamento, prevista no artigo 9º da Lei nº 8.242 de 1991, o referido Decreto destituiu arbitrariamente o mandato de conselheiros democraticamente eleitos conforme Regimento Interno e alterou significativamente a estrutura e funcionamento deste Conselho, consubstanciando-se em grave violação a direitos e aos princípios democráticos que embasam o Estado de Democrático de Direito brasileiro.

Embora os mandatos mantenham a duração de dois anos, por meio do aludido Decreto presidencial, extinguiu-se o mandato de conselheiros atualmente eleitos, conforme seu artigo 2º.

Não é exagero destacar que a cassação de mandatos de representantes eleitos por decisões monocráticas assemelha-se aos piores dias das trevas da ditadura civil-militar, quando mais de 173 deputados federais foram cassados, entre 1964 e 1977¹². Permitir esse autoritário ato presidencial é ignorar flagrantemente o pacto constitucional e democrático, cujas consequências nefastas deveriam já ter sido aprendidas pela dolorosa história que a ditadura brasileira impôs ao país.

Com relação à composição Conanda, conforme alteração feita ao artigo 78, o Decreto nº 10.003 de 2019 diminuiu de catorze conselheiros titulares da sociedade civil e catorze conselheiros titulares do governo para dezoito conselheiros titulares no total, sendo nove representantes do Poder Executivo Federal e nove, da sociedade civil, cada um com suplente indicado.

Ainda, pelo referido Decreto, a representação da sociedade civil passa a ser resultado de processo seletivo público conduzido exclusivamente pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, conforme artigo 79, e não por eleições democráticas e

¹² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/391587-restituicao-de-mandatos-foi-iniciativa-de-comissao-parlamentar-da-memoria-e-verdade/>.

cidadãs com a participação e controle social da sociedade civil. Mais uma vez, resta evidente que tal Decreto suprime arbitrariamente o caráter democrático e participativo de um importante Conselho Nacional de Direitos, visando que este seja controlado por escolhas subjetivas e altamente discricionárias do Executivo, ao invés de resultante de um processo democrático e dialógico.

Ainda, o Decreto também determinou que as reuniões passam a ocorrer somente a cada três meses, e não mais com periodicidade mensal, sendo a participação apenas por meio de videoconferência, nos termos do artigo 80, o que dificulta – em verdade, praticamente inviabiliza – a atuação do Conanda e de seus conselheiros, os quais têm de lidar com demandas urgentes e complexas, como o encaminhamento de violações de direitos que chegam diariamente ao Conanda; a definição de pareceres e notas técnicas coletivos sobre temas de amplitude e abrangência nacional, envolvendo propostas legislativas e políticas públicas em elaboração ou execução; além da edição de resoluções para detalhamento da política de atendimento de crianças e adolescentes no Brasil e o acompanhamento constante de sua implementação.

Em relação à presidência do Conanda, o Decreto estabeleceu que esta passa a ser designada monocraticamente pela Presidência da República, contando este ainda com voto extra para desempate de deliberações do Conselho, conforme artigos 81 e § 2º do artigo 80, respectivamente, fato que reforça ainda mais a tentativa de supressão dos elementos democráticos de funcionamento do órgão e de captura do seu funcionamento e decisões por parte dos representantes do governo federal.

Ora, um Conselho de Direitos existe para aconselhar e, no caso do Conanda, por se tratar de um Conselho com poder deliberativo, existe para deliberar acerca das políticas públicas e regulatórias relativas à infância e adolescência de maneira conjunta e compartilhada entres os representantes da sociedade civil eleitos e os do poder Executivo indicados. Se a composição do Conanda for feita à imagem e semelhança da Presidência, não haverá um Conselho de Direitos, mas sim a reiterada ratificação de ideias e pensamentos, sem a devida e almejada pluralidade da democracia, especialmente relevante em um país com diferentes infâncias e adolescências, que vivenciam desigualmente diversas situações culturais e socioeconômicas.

Verifica-se portanto que o Decreto nº 10.003 de 2019, além de destituir arbitrariamente os mandatos de conselheiros eleitos, altera profundamente o funcionamento

do Conselho e suas características democráticas, cidadãs e participativas, estabelecendo reuniões trimestrais por videoconferência em vez de mensais presenciais, processos seletivos no lugar de eleições, e presidência indicada em vez de eleita, com direito a voto extra em caso de empate em deliberações, modelo que garante a prevalência das visões e decisões do Poder Executivo, violando flagrantemente o princípio da paridade.

Destaca-se, ainda, que o precedente da grave reforma estrutural do Conanda por decisão monocrática do chefe do Executivo federal abre um danoso e arbitrário precedente que poderá impactar, em um efeito cascata, todos os Conselhos de Direitos de Direitos da Criança e do Adolescente nos âmbitos estadual e municipal, os quais seguem o modelo apresentado pela Conselho Nacional para o desempenho de suas funções e atividades.

Não por acaso, em situação semelhante, esta respeitável Corte, quando do julgamento da constitucionalidade do Decreto nº 9.759 de 2019, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121, decidiu suspender a eficácia do § 2º do artigo 1º do referido Decreto, 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.

Ora, o caso em tela se apresenta de maneira semelhante. Constata-se que o Decreto nº 10.003 de 2019 viola direitos líquidos e certos das associações impetrantes e impacta de maneira estrutural o funcionamento do Conanda – o que, em verdade, resulta em seu fim, pois deixa de existir na forma e finalidade para os quais foi democraticamente criado e estruturado.

6. Da violação a direitos líquidos e certos.

Conforme dispõe o artigo 5º, inciso LXIX da Constituição Federal de 1998, o mandado de segurança destina-se a proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que houver ilegalidade ou abuso de poder perpetrado por autoridade.

Na situação em questão, não restou outra alternativa que não a impetração do presente Mandado de Segurança, posto que o Decreto nº 10.003 de 2019 fere direitos previstos tanto na própria Constituição Federal, como em legislações infraconstitucionais: (i) violação à regra constitucional da prioridade absoluta de crianças e adolescentes e o dever de agentes sociais; (ii) a violação ao direito constitucional de participação cidadã e

democrática em instâncias estatais; (iii) violações ao direito adquirido de organizações da sociedade civil eleita para os mandatos no biênio 2019-2020; (iv) violação ao direito à paridade no Conanda; (v) violação ao mecanismo de escolha da presidência do Conanda e a exacerbação de competência presidencial; (vi) violação ao regular funcionamento do Conanda por meio da realização de assembleias mensais e presenciais; e (vii) violações às competências do Conanda para deliberar sobre seu próprio funcionamento por meio de seu Regimento Interno.

Destaca-se, especialmente, a violação à regra constitucional da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes do artigo 227, a qual assegura que infância e adolescência devem estar em primeiro lugar em todas as decisões e preocupações do Estado, da sociedade e das famílias.

Ainda, ao suprimir elementos básicos de paridade e participação social, o referido Decreto viola manifestamente disposições constitucionais: a cidadania como fundamento do Estado brasileiro (artigos 1º, II e 5º), o direito fundamental à participação social direta (artigo 1º, § 1º) e os princípios da soberania popular (artigo 14) e do controle e dever social (artigos 205, *caput*, 216, § 1º, 225, *caput*, 227, *caput*, e 230, *caput*). (artigo 206, VI).

Inegável, ainda, violação a normativas infraconstitucionais, notadamente a Lei nº 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente), a Lei nº 8.242 de 1991, a Lei nº 13.844 de 2019, o Decreto nº 9.579 de 2018 e o Regimento Interno do Conanda, previsto na Resolução nº 217 de 2018 do Conanda, o qual tem previsão legal, visto que a Lei nº 8.242 de 1991 fixa, em seu artigo 2º, inciso XI, que cabe ao Conanda elaborar o seu regimento.

Por força do Decreto nº 10.003 de 2019, são violados, irrefutavelmente, também, os direitos de associações da sociedade civil eleitas democraticamente e conforme disposições do Regimento Interno do Conselho, no pleito para o biênio 2019-2020 do Conanda.

6.1 Da violação à regra constitucional da prioridade absoluta de crianças e adolescentes e o dever de agentes sociais.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, que os reconhece enquanto sujeitos de direito, os quais devem ter sua condição de desenvolvimento peculiar respeitada, assegurando assim o seu melhor interesse e a sua absoluta prioridade. Nesse sentido, o artigo 227 prevê:

“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” (grifos da transcrição).

Portanto, por força do dever constitucional, os direitos fundamentais assegurados à infância e à adolescência gozam de absoluta prioridade, de modo que devem ser respeitados e efetivados em primeiro lugar. Vale destacar que o cumprimento de tais direitos é de responsabilidade compartilhada entre Estado, famílias e sociedade, os quais devem somar esforços e tomar as medidas necessárias para cumprir esse dever.

Inclusive, uma das formas de agentes da sociedade, inclusive associações, efetivarem esse dever constitucional é por meio do exercício do seu direito participação cidadã e democrática em órgãos estatais de controle social das políticas públicas e regulatórias, como os Conselhos de Direitos no âmbito nacional, estadual e municipal, os quais foram citados em diferentes dispositivos do ECA, como os artigos 52-A, 70-A II, 88, II e IV, dentre outros. Nesse sentido, o artigo 89 reconhece expressamente a importância de tais colegiados em afirmar que:

"A função de membro do Conselho nacional e dos Conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada".
(grifos da transcrição)

Para viabilizar a garantia da absoluta prioridade, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o qual reconhece o estágio peculiar de desenvolvimento característico da infância e da adolescência, o que coloca crianças e adolescentes em posição de vulnerabilidade e justifica a proteção especial e integral que devem receber. Pelas diretrizes fixadas no artigo 4º do ECA:

“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” (grifos da transcrição).

Por esse artigo, entende-se o cerne da regra da prioridade absoluta: crianças e adolescentes possuem o direito fundamental em face do Estado de serem colocadas em primeiro lugar nos serviços, políticas, orçamento públicos e toda e qualquer decisão estatal.

Considerando que a previsão constitucional da prioridade absoluta da criança e do adolescente assegura a efetivação absolutamente prioritária de todos os direitos dessa população em quaisquer circunstâncias, entende-se que tal norma apresenta-se como regra jurídica e não como princípio, não sendo sujeita, portanto, à mitigação, atenuação ou até mesmo ao sopesamento em casos de colisão com os direitos fundamentais de outros indivíduos ou coletividades.

Nesse sentido, em todos os casos em que houver conflito de interesses ou impossibilidade de atendimento comum de direitos fundamentais colidentes, a primazia do melhor interesse da criança e do adolescente e de seus direitos deve ser realizada de forma absoluta, ainda que o conteúdo desse interesse seja objeto de debate ou disputa. Ou seja, o melhor interesse da criança deve estar, por força constitucional, sempre em primeiro lugar.

Aqui, é importante ressaltar que a regra da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes é limitadora e condicionante ao poder discricionário do administrador público. O artigo 227 da Constituição deve ser compreendido como uma norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, ou então tal dispositivo, bem como o ECA, seriam meras e vazias cartas de intenções – o que desvirtua os objetivos pelos quais foram criadas. Assim, o não reconhecimento dessa eficácia da regra da prioridade absoluta significaria admitir o descaso à temática da infância e adolescência – uma acomodação que em nada se adequa ao ímpeto transformador que levou à criação do artigo 227 e do ECA.

Adicionalmente, é fundamental ressaltar que, recentemente, esta Suprema Corte mais uma vez, em votação histórica e unânime, garantiu a defesa de direitos e a proteção integral de crianças e adolescentes com absoluta prioridade ao julgar a ADI 3.446.

Em seu voto, o relator Exmo. Ministro Gilmar Mendes, além de fundamentar seu voto em dados oficiais levantados em pesquisas realizadas pelo Conanda, o qual contribuiu com o julgamento na condição de *amicus curiae*, destacou que:

“[...] cabe ao STF, enquanto guardião dos direitos e liberdades fundamentais, coibir condutas que, em última análise, enfraquecem as regras do regime democrático e do Estado de Direito”.

No mesmo sentido, o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, apontou o fortalecimento de políticas e serviços como ferramenta importante para fortalecer a proteção integral de crianças e adolescentes. Desta forma, é inegável que o Decreto nº 10.003 de 2019 caminha em direção oposta ao fortalecimento da proteção à infância e adolescência, bem como enfraquece a democracia.

Ainda, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso enfatizou em seu voto que “a proteção de crianças e adolescentes é a discussão mais drástica e dramática do país” e que “o país está falhando nas suas obrigações com as novas gerações” e que é necessário que as políticas públicas voltadas à infância e adolescência sejam fortalecidas, ao invés de dizimadas.

Por sua vez, a Exma. Ministra Rosa Weber, ao encerrar seu voto, citando artigo da Exma. Ministra Kátia Magalhães Arruda, reforçou que “deve haver algum lugar que o mais forte não consegue escravizar quem não tem chances” e que “vidas de crianças importam”.

Diante o exposto, é de grande relevância apontar que este Supremo Tribunal tem tomado decisões que asseguram a não violação à regra constitucional da prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

Um Sistema de Justiça atuante tem plenas condições de chamar à responsabilidade o poder público quando este se omite em cumprir seus deveres legais e constitucionais ou quando pratica ações contrárias aos direitos de crianças e adolescentes, como se verifica no caso em tela, em que a Presidência da República emite Decreto presidencial que viola o melhor interesse de crianças e adolescentes.

6.2 Da violação ao direito constitucional de participação cidadã e democrática em instâncias estatais.

Conforme já indicado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 definiu a cidadania como elemento fundante do Estado democrático de Direito (artigo 1º, II), determinando a participação direta como um direito de todo cidadão (artigo 1º, parágrafo único).

Uma das formas expressas previstas pela Constituição para a arquitetura democrática da participação cidadã direta foi a instituição de Conselhos de direitos em diversas áreas temáticas, como saúde, educação, assistência social e infância e juventude (artigos 205, *caput*, 216, § 1º, 225, *caput*, 227, *caput*, e 230, *caput*), pelos quais se permite a presença institucional de agentes da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas nacionais, estaduais e municipais, nas mais diversas áreas. Nesse sentido, conforme pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

"Os Conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política (Avritzer e Pereira, 2005). Os Conselhos são espaços permanentes em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há a continuidade dos trabalhos."¹³

Inegável que a supressão das qualidades participativas de funcionamento e estrutura do Conanda representa prejuízos para a democracia participativa, já que este Conselho, como forma de viabilização da participação social, representa uma importantíssima conquista da sociedade brasileira rumo à democratização e ao fortalecimento da cidadania, de modo que o seu não funcionamento adequado faz com que a sociedade perca espaços de representação junto ao poder público.

A criação, a existência e a manutenção de órgãos como os Conselhos de direitos, bem como a preservação de certo grau de sua autonomia e das estruturas mistas e paritárias

13

Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em 10 set 2019.

entre sociedade civil e Estado, garantem a efetivação de direitos constitucionalmente previstos essenciais para o funcionamento da democracia brasileira.

Durante o processo de redemocratização, atores políticos e sociais com diversas pautas voltadas à garantia de direitos se organizaram em torno da construção de um modelo de democracia no qual a sociedade pudesse participar ativamente da produção de políticas públicas. Inclusive, esses movimentos foram responsáveis pela formulação, nos moldes de participação direta, do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Conselho Nacional de Saúde; da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social e, também, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nos três casos, foram instituídos modelos descentralizados de gestão de políticas públicas, permitindo a incidência de múltiplos atores em sua elaboração¹⁴.

Ao legislar modelos que priorizam a descentralização do poder na tomada de decisões, a opção do legislador garante que as estruturas de proteção de direitos e a garantia do bem-estar social sejam preservadas independentemente de vontades políticas momentâneas. Portanto, contraria tal lógica a alteração de um Conselho de direitos, desde sua estrutura à sua composição, por meio de Decreto presidencial.

A importância desse tipo de mecanismo é reconhecida amplamente pela doutrina, que afirma que a democracia participativa:

“Garante à população espaço direto na formulação, implementação, gestão e controle de uma política pública, afasta as práticas paternalistas e desenvolve o senso de responsabilidade comum”¹⁵.

São, também, centrais para a legitimação de decisões:

“decisões democráticas legítimas serão alcançadas sempre que elas foram dialogicamente gestadas em um contexto de respeito mútuo entre os cidadãos e através de um processo inclusivo de escolha coletiva”¹⁶.

¹⁴ TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). 2013. 160 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280537>. Acesso em: 22 ago. 2018.

¹⁵ WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004. p. 171.

¹⁶ FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa e (des)igualdade. Desigualdades e democracia: o debate da teoria política. Organização Luis Felipe Miguel. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016, p. 203-221.

Segundo os ditames da própria Constituição brasileira, sem participação social não há, portanto, democracia e cidadania. Ressaltando a centralidade do direito de participação em uma democracia, alguns autores chegam a afirmar que este seria o "direito de todos os direitos".

O célebre e prestigiado filósofo alemão Jürgen Habermas destaca a importância na égide de um Estado Democrático de Direito do princípio conhecido por “todos afetados” (*all-affected principle*), segundo o qual as bases da justificação e validade das normas e decisões em uma democracia estão na possibilidade de que todos aqueles afetados pela decisão tenham acesso e possam participar dela.¹⁷

Ainda, Reiner Forst, sociólogo alemão da Universidade de Frankfurt, no mesmo sentido, afirma que não é somente a privação de um direito que deve ser considerada uma violação injusta, mas também a impossibilidade de participar nas decisões sobre esses direitos¹⁸, que é justamente o que se observa no caso em tela.

Assim, resta evidente o papel dos Conselhos de direitos como forma de promover o debate e a deliberação entre diferentes esferas da sociedade e do Estado, garantindo a produção eficaz de políticas públicas permeadas pela pluralidade social e cidadã.

Irrefutável, assim, a contrariedade e ilegalidade do Decreto nº 10.003 de 2019 ao direito de participação das associações democraticamente eleitas para os seus respectivos mandatos no Conselho, os quais tiveram sumariamente e autoritariamente seus mandatos cassados por decisão monocrática da Presidência da República.

6.3 Das violações à legislação infraconstitucional decorrentes do Decreto nº 10.003 de 2019.

No âmbito do Estatuto da Criança e Adolescente, há violação ao artigo 86¹⁹, que fixa que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, inclusive da União, e

¹⁷ Direito e democracia. 2 vol. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 555.

¹⁸ FORST, R. Kritik der Rechtfertigungsverhältnisse: Perspektiven einer kritischen Theorie der Politik. Berlin: Suhrkamp, 2011, p. 40; e FORST, R. Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2007, p. 32-34.

¹⁹ Art. 86, ECA. “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

ao artigo 88, inciso II²⁰, que estabelece Conselhos de direito como diretriz da política de atendimento. Relevante também a violação ao artigo 89²¹, que fixa que a função de membro de Conselho de direitos da criança e do adolescente, embora não seja remunerada, é considerada de interesse público relevante. Dado que há interesse público, depreende-se que é necessário que haja normas que assegurem o seu funcionamento efetivo e, também, apoio financeiro e logístico, por parte do poder público, para sua consecução. Ainda, importante ressaltar a violação aos dispositivos da própria lei de criação do Conanda, Lei nº 8.242 de 1991, em especial seu artigo 9º, pelo qual mudanças na estrutura ou funcionamento do órgão devem ser realizadas por meio de seu Regimento Interno, discutido e votado pela plenária do próprio Conselho.

Assim, a seguir, serão detalhadas tais violações.

6.3.1 Violações ao direito adquirido de organizações da sociedade civil eleitas para o biênio 2019-2020.

O Decreto nº 10.003 de 2019 extingue o mandato de conselheiros atualmente eleitos, nos termos de seu artigo 2º, o qual prevê que “ficam dispensados todos os membros do Conanda na data de entrada em vigor deste Decreto”.

No entanto, nos termos do Regimento Interno do Conanda, conforme previsão do § 3º do artigo 5º, tem-se que os mandatos das organizações terão duração de dois anos. Importante novamente destacar que a própria lei de criação do Conanda determinou em seu artigo 9º que é justamente o Regimento Interno, aprovado pela Assembleia em Plenária do Conselho, o responsável por definir a estrutura e o funcionamento do órgão.

Com base nisso, em 24 de setembro de 2018, foi aprovada a Resolução nº 211 de 2018, que dispõe sobre o processo eleitoral das organizações da sociedade civil para compor o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nele, prevê-se que a eleição é referente aos anos 2019 e 2020. No mesmo sentido, por meio da Portaria nº 14 de 2019 (doc. 21), o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, são designados os

²⁰ Art. 88, ECA. “São diretrizes da política de atendimento: II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”.

²¹ Art. 89, ECA. “A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada”.

representantes das Organizações da Sociedade Civil para compor o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente no biênio 2019-2020.

Há, portanto, violação ao direito adquirido das organizações da sociedade civil eleitas para o biênio 2019-2020²². Nesse sentido, vale proceder com a verificação dos requisitos caracterizadores do direito adquirido, a saber:

“os característicos distintivos do direito adquirido (...) são: 1º, um fato aquisitivo, idôneo a produzir direito, de conformidade com a lei vigente; 2º, uma lei vigente no momento em que o fato se realize; 3º, capacidade legal do agente; 4º ter o direito entrado a fazer parte do patrimônio, ou ter constituído o adquirente na posse de um estado civil definitivo; 5º não ter sido exigido ainda ou consumado e de direito, isto é, não ter sido ainda realizado em todos os seus efeitos”²³

No caso em tela, tem-se que o fato aquisitivo foi o resultado da Assembleia de Eleição do Conanda, realizada no dia 30 de novembro de 2018, o qual foi homologado pelo Edital de Homologação nº 3 de 2019, do Ministério de Direitos Humanos e gerou, posteriormente, a nomeação de conselheiras e conselheiros por meio da Portaria nº 14 de 2019 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, todos alinhados com as normativas vigentes, notadamente a Lei nº 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente), a Lei nº 8.242 de 1991, a Lei nº 13.844 de 2019, o Decreto nº 9.579 de 2018 e o Regimento Interno do Conanda²⁴, que dispõe sobre o processo eleitoral das organizações da sociedade civil para compor o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No que toca à capacidade legal, tem-se que as organizações possuem tal capacidade, visto que são organizações sociedade civil, de âmbito nacional e com desenvolvimento de ações em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente, visto que era esse um dos requisitos para a participação

²² “Para compreendermos um pouco melhor o que seja o direito adquirido, cumpre lembrar o que se disse acima sobre o direito subjetivo: é um direito exercitável segundo a vontade do titular e exigível na via jurisdicional quando seu exercício é obstado pelo sujeito obrigado à prestação correspondente. Se tal direito é exercido, foi devidamente prestado, tornou-se situação jurídica consumada. (...) Se o direito subjetivo não foi exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular. Incorporou-se no seu patrimônio, para ser exercido quando convier”. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 434.

²³ PORCHAT, Reynaldo, Da retroatividade das leis civis. São Paulo: Duprat & Comp.

²⁴ Destaque-se que, à época, o Regimento Interno vigente era previsto na Resolução nº 121 de 2006, o qual já previa, no § 3º do artigo 5º, que os mandatos das organizações terão duração de dois anos. Posteriormente, foi atualizado por meio da Resolução nº 211 de 2018, mas manteve-se a regulação no tema das eleições do Conanda.

no processo eleitoral. A capacidade legal resta também, evidente, ante ao fato de que algumas delas, inclusive, pleiteiam seus direitos no presente remédio constitucional, tendo já sido evidenciada, anteriormente, a sua capacidade legal.

Em relação à posse de um estado civil, tem-se que a eleição resultou na configuração do estado de organização integrante do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente pelo mandato de dois anos, entre 2019 e 2020. Por fim, em relação à não realização do direito em todos os seus efeitos, verifica-se que tal não foi plenamente realizado pois foi interrompido antes de seu prazo previsto, ou seja, antes de dezembro de 2020.

Ainda importante considerar que o desrespeito ao mandato de conselheiros eleitos para o Conanda desrespeita não só o direito das organizações da sociedade civil eleitas, bem como de todas aquelas que participaram do pleito na condição de eleitoras e lhes conferiram o voto, dado que, em verdade, tais organizações representam anseios compartilhados pela sociedade. Assim:

“A compreensão da natureza do mandato dos Conselheiros é o ponto chave para o entendimento do papel institucional que os Conselhos dos Direitos desempenham segundo o modelo democrático previsto em nossa Constituição Federal. Conforme já exposto, a natureza do mandato dos Conselheiros se aproxima das características de um mandato imperativo, ou seja, os Conselheiros da sociedade civil devem expressar os anseios dos segmentos sociais dos quais fazem parte e os Conselheiros do governo, os interesses das Secretarias e órgãos do Executivo pelos quais foram nomeados”²⁵ (grifos da transcrição).

Resta evidente, portanto, a violação ao direito adquirido, líquido e certo, das organizações que participaram das eleições do Conselho, especialmente das catorze organizações titulares, bem como das catorze entidades suplentes, da sociedade civil, eleitas para um mandato de dois anos no Conanda.

Mais uma vez, ressalta-se a gravidade do fato de que mandatos foram cassados por Decreto, como nos piores dias das ditadura militar em que mandatos públicos eram cassados por decisões monocráticas presidenciais.

²⁵ AUAD, Denise. Conselhos e fundos dos direitos da criança e do adolescente: uma opção pela democracia participativa. 2007. p. 73.

Ignorar o direito líquido e certo de conselheiras e conselheiros legítima e democraticamente eleitos é, refrise-se, ignorar o pacto constitucional e o aprendizado que a dolorosa história da ditadura impõe.

6.3.2 Violação ao direito à paridade no Conanda.

A Lei nº 8.242 de 1991 prevê que o Conanda é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o que evidencia o atributo de paridade do Conselho, o qual é relevante, também para a efetiva participação social.

Justamente por isso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 88, fixa que são diretrizes da política de atendimento Conselhos paritários:

“A criação de Conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (grifos da transcrição).

Resta evidente, portanto, que a paridade é atributo inerente ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Assim, ainda que numericamente sejam equiparados os números de representantes governamentais e da sociedade civil, a previsão do artigo 80, § 2º do Decreto nº 9.759 de 2018, alterado pelo Decreto nº 10.003 de 2019, o qual fixa que, além do voto ordinário, o presidente do Conanda terá o “voto de qualidade” em caso de empate, viola tal característica de paridade, estruturante na criação do Conselho e, mais do que isso, definidora da democracia participativa

6.3.3 Violação ao mecanismo de escolha da presidência do Conanda e a exacerbação de competência presidencial.

Em relação à Presidência do Conanda, tem-se que, nos termos previstos pelo Decreto nº 10.003 de 2019, este passaria a ser designado pela Presidência da República e que o representante da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério

da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos substituiria o Presidente do Conanda em suas ausências e seus impedimentos, conforme artigo 81 de tal Decreto.

Ocorre que tais previsões se chocam frontalmente com o artigo 2º, inciso XI da Lei nº 8.242 de 1991, que fixa que cabe ao Conanda elaborar o seu Regimento Interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente.

O Regimento Interno no Conanda, Resolução nº 217 de 2018, estabelece, em seu artigo 25 que, para o cumprimento de suas finalidades, caberá ao plenário eleger, dentre seus membros titulares, o presidente e o vice-presidente, bem como o presidente *ad hoc* que conduzirá as assembleias plenárias nos impedimentos do presidente e do vice-presidente. O artigo 26 da mesma norma prevê, inclusive, que o presidente e o vice-presidente do Conanda serão escolhidos pelo Plenário reunido na primeira assembleia ordinária de cada ano, dentre seus membros titulares, por voto de maioria simples, para cumprirem mandato de um ano, assegurando-se a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil organizada.

Verifica-se portanto que, na temática relativa à presidência do Conanda, o Presidente da República contraria o disposto legalmente e extrapola sua competência legalmente estabelecida, dado que a legislação atribui tal competência ao Regimento Interno do Conanda, cabendo à Presidência da República tão somente o ato administrativo de nomear o conselheiro presidente, conforme artigo 5º da Lei nº 8.242 de 1991.

Importante também considerar que, havendo nomeação da presidência do Conselho pelo Presidente da República e, simultaneamente, a concessão de um voto extra àquele em casos de empate na deliberação, verifica-se que o Conanda passará a ser somente um órgão formal destinado a chancelar as escolhas e decisões presidenciais, ao invés de efetivamente exercer sua função deliberativa na construção da política pública e seu papel de controle social na fiscalização do governo.

6.3.4 Violações ao regular funcionamento do Conanda por meio da realização de assembleias mensais e presenciais.

O Decreto nº 10.003 de 2019, a partir de sua entrada em vigor, impacta o regular funcionamento do Conanda de duas maneiras.

De um lado, com a dispensa todos os membros do Conanda, a despeito do fato de estes terem sido eleitos democraticamente para um mandato de dois anos, ou seja, até 2020, substitui, de maneira ilegal, o processo eleitoral democrático para a sociedade civil por processo seletivo e estabelece que o regulamento do processo seletivo das entidades será elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e divulgado por meio de edital público com antecedência mínima de noventa dias da data prevista para a posse dos membros do Conanda. Considerando o prazo temporal de 90 dias estabelecido para a divulgação do processo seletivo, verifica-se a completa impossibilidade de que o funcionamento do Conanda seja restabelecido em 2019.

De outro, viola o calendário de reuniões aprovado pelo colegiado. Na 275ª Assembleia do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 29 e 30 de agosto de 2018, foi aprovado como encaminhamento o calendário de assembleias ordinárias deste Conselho para 2019, as quais ocorreriam mensal e presencialmente (doc. 36).

6.3.5 Violações às competências do Conanda para deliberar sobre seu próprio funcionamento por meio de Regimento Interno.

De maneira geral, verifica-se que o Decreto nº 10.003 de 2019 representa violação às competências do Conanda de deliberar sobre seu próprio funcionamento.

O artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais. Nesse sentido, enquanto responsáveis por toda a política da infância e adolescência, evidente que são, também, responsáveis pelo seu próprio funcionamento.

Segundo a norma que o institui, Lei nº 8.242 de 1991, é de competência do Conanda elaborar seu próprio Regimento Interno. Tal norma, inclusive, estabelece somente previsões gerais acerca do Conselho Nacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, o que evidencia a vontade do legislador em assegurar maior autonomia a referido Conselho para dispor sobre os demais assuntos relacionados a seu funcionamento.

E foi justamente o que o Conanda fez, desde o seu princípio, com a aprovação da Resolução nº 1 de 1993, na qual aprova o seu Regimento Interno (doc. 24). Nela, se estabelece a natureza, a competência, a composição, o mandato e a eleição, bem como a

organização, a competência e o funcionamento do Conanda. Destaque-se que, desde então, previu-se o mecanismo de realização das eleições periódicas para mandatos de dois anos, bem como a realização de assembleias mensais e presenciais em Brasília. Com isso, cristalizou-se o que seria de competência do Conanda no âmbito de seu Regimento Interno. As novas resoluções relativas ao Regimento Interno, notadamente as Resoluções nº 121 de 2006 e nº 217 de 2018 do colegiado, justamente por isso, trataram dos mesmos temas.

Necessário considerar que há, inclusive, diferenças não meramente hierárquicas entre os diferentes tipos normativos previstos no artigo 59 da Constituição Federal, mas também uma diferença temática, dentre os quais destacam-se Decretos e resoluções. Nesse sentido:

“As resoluções são atos administrativos complexos de natureza normativa e, portanto, possuem um comando prescritivo. (...) a resolução é um ato administrativo e, dessa forma, está ligada a uma lei que lhe dê suporte, já que não existe a figura da “resolução autônoma” em nosso ordenamento jurídico. Assim, o Direito Infanto-Juvenil está embasado, de forma geral, na seguinte estrutura hierárquico-normativa: comandos constitucionais, disposições legais, Decretos regulamentares do Poder Executivo e resoluções do Conselho dos Direitos. Na prática, no entanto, tal estrutura hierárquico-normativa não tem sido respeitada, na medida em que há uma confusão generalizada da extensão das próprias competências legislativas do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Conselho. Como consequência, matéria que deveria ser objeto de resolução acaba sendo regulada por lei ou por Decreto e vice-versa”²⁶ (grifos da transcrição).

No caso em tela, verifica-se que há uma confusão em relação ao objeto de Decretos presidenciais relativos ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, especialmente no que toca à natureza, à competência, à composição, ao mandato e à eleição, do Conselho, visto que essa é matéria a ser prevista em seu Regimento Interno e, portanto, em resolução – e não em Decreto presidencial.

²⁶ AUAD, Denise. Conselhos e fundos dos direitos da criança e do adolescente: uma opção pela democracia participativa. 2007. p.49.

Desta forma, verifica-se que o Decreto nº 10.003 de 2019 interfere, equivocadamente, na autonomia do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, um atributo central da participação social efetiva, dado que:

“(...) Este processo só terá sentido se os Conselhos assumirem suas verdadeiras funções institucionais com autonomia, ou seja, não basta que estejam previstos apenas formalmente na legislação, ou seja, que, na realidade, atuem como órgãos esvaziados de poder político, ou, então, como meros legitimadores da política do executivo para lhe trazer uma roupagem de legitimidade”²⁷.

Ainda sobre a importância da autonomia de Conselhos de direito da criança e do adolescente, a qual convive com a vinculação à estrutura estatal, destaca-se:

“... estes são espaços autônomos que captam os ecos dos problemas sociais nas esferas privadas, os condensam e transmitem para a cena pública. Não se pode considerar estas esferas públicas como não-estatais, pois há uma vinculação institucional dos Conselhos ao aparelho do Estado.”²⁸

Destaque-se, também, que as resoluções do Conanda são vinculantes e devem ser respeitadas, dado que, nos termos de sua lei de criação, Lei nº 8.242 de 1991, trata-se de um Conselho com poder deliberativo. Nesse sentido, inclusive, decisões judiciais já fixaram a obrigatoriedade de cumprimento de suas resoluções, como a abaixo colacionadas a título de exemplo:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.

²⁷ AUAD, Denise. Conselhos e fundos dos direitos da criança e do adolescente: uma opção pela democracia participativa. 2007. p.23.

²⁸ CARVALHO, Maria do Carmo A. A. & TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? Conselhos Gestores de Políticas Públicas, p. 103.

2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.

4. Recurso especial provido²⁹. (grifos da transcrição)

Daí, resta evidente a obrigatoriedade do cumprimento, pelo poder público, de resoluções emanadas por Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, especialmente de seu Regimento Interno.

São diversas resoluções emitidas pelo Conanda, destacando-se o seu poder regulamentar, sendo citadas aqui: a resoluções que estabelecem o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente³⁰; a resolução que unifica o processo de escolha de conselheiros tutelares³¹; a resolução que regula o conceito de abusividade da publicidade infantil por se aproveitar da deficiência de julgamento de crianças³², dentre tantas outras.

Conclui-se, portanto, que o Conanda possui competência regulamentar. Tal competência inclui deliberar sobre seu próprio funcionamento, como se depreende da previsão legal que lhe atribui a construção de seu Regimento Interno por meio de resolução. Ademais, deliberar sobre seu próprio funcionamento é inerente a este Conselho de direitos, pois, de outra maneira, sua autonomia se esvazia e, com isso, também a participação cidadão e a construção democrática de políticas públicas.

²⁹ REsp 493.811/SP 2002/0169619-5, Rel. Min. Eliana Calmon. STJ, 2ª Turma, 10/11/2003.

³⁰ Resolução nº 113 de 2006. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em 10 set 2019.

³¹ Resolução nº 170 de 2014. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/170-resolucao-170-de-10-de-dezembro-de-2014/view>. Acesso em 10 set 2019.

³² Resolução nº 163 de 2014. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1635.html#resolucao_163. Acesso em 10 set 2019.

7. Da inaplicabilidade do Decreto nº 9.759 de 2019 ao Conanda ante o julgamento da ADI 6121.

O Decreto nº 9.784 de 2019 extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Ressalta-se a preocupação acerca dos impactos do Decreto nº 9.759 de 2019 em colegiados essenciais para as políticas públicas da infância e adolescência, tais como, Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap), tema sobre o qual o Conanda, inclusive, manifestou-se (doc. 37).

Após a promulgação do Decreto nº 9.784 de 2019, houve incertezas sobre seu alcance em colegiados, bem como alegações acerca de sua inconstitucionalidade. Nesse contexto, foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121, questionando a compatibilidade dos artigos 1º, parágrafo único, inciso I, e 5º do referido Decreto com a Constituição Federal.

No dia 13 de junho de 2019, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar da para suspender a eficácia do § 2º do artigo 1º do referido Decreto, 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. A esse propósito, faz-se mister trazer à colação o entendimento do ministro Roberto Barroso que assevera:

“O Decreto não passa no teste do oferecimento de razões nem no teste da proteção de direitos fundamentais. O presidente da República pode sim extinguir Conselhos que fundadamente considere

inoperantes, ineficazes, mas o ato que extingue todos, indistinta e indiscriminadamente, carece de transparência e viola os direitos fundamentais.”

Verifica-se, portanto, que o Decreto nº 9.759 de 2019 não pode afetar o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, visto que este foi criado por leis federais, notadamente a Lei nº 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e do 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 Decreto nº 9.759 de 2019 prevê, em seu artigo 6º, inciso II, que as propostas de criação, de recriação, de extinção ou de modificação de colegiados deverão estabelecer que as reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência.

Dada a inaplicabilidade do referido Decreto ao Conanda, entende-se, portanto, que tampouco tal dispositivo pode impactar as atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

8. Da violação do Decreto nº 10.003 de 2019 à segurança jurídica.

Em 4 de setembro de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro promulgou o Decreto 10.003 que altera a configuração do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em evidente atentado à segurança jurídica.

Nesse sentido, cabe destacar as lições do Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso ao conceituar segurança jurídica, caracterizada por:

“1. a existência de instituições estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade; 2. a confiança nos atos do Poder Público, que deverão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade; 3. a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova; 4. a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados; 5. a

igualdade na lei perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para situações idênticas ou próximas³³.

Como relatado anteriormente, o artigo 2º do referido Decreto dispensou todos os membros atuais que fazem parte atualmente do Conanda e determina novas regras para escolha dos integrantes da sociedade civil. Antes definida por eleição em assembleia, a escolha agora ocorrerá por meio de processo seletivo a ser organizado pelo governo.

Essa determinação provoca instabilidade das relações jurídicas, pois viola a atribuição adquirida das instituições eleitas, não havendo conservação de direitos em face da nova normativa; no caso, o Decreto presidencial. Dessa forma, não se pode considerar seguro um ordenamento que é constantemente modificado, uma vez que a estabilidade constitui condição fundamental da eficácia da Constituição e, no caso, especialmente dos direitos relacionados à cidadania e à absoluta prioridade da infância e adolescência. Exige-se que o Presidente tenha previsibilidade em seu comportamento, uma vez que o dever de boa-fé é um limite jurídico à ação discricionária do poder estatal. Ao atentar contra tais garantias, no entanto, a Presidência afasta-se, também, vertiginosamente da boa-fé e da razoabilidade, atuando com verdadeiro abuso de seus poderes e atribuições.

O Conanda assegurava uma gestão compartilhada entre a sociedade civil e governo para definir políticas para a infância e a adolescência. Contudo, a nova estrutura do Conanda promovida pelo referido Decreto liquidou esse dever e garantia da sociedade civil de um ambiente paritário e equitativo, posto que o poder de decisão será mais do governo do que da sociedade, o que evidencia violação à isonomia, dada a ampliação da desigualdade de poderes em votações e tomadas de decisões acerca de políticas públicas nacionais sensíveis e complexas relacionadas à infância e adolescência.

Em suma, por meio de Decreto presidencial, foram feitas mudanças que, na prática, diminuem o poder do órgão de tomar decisões e emitir posicionamentos responsáveis sobre diversos temas, e conseqüentemente afetam a execução das políticas públicas voltadas para a proteção das crianças e adolescentes, de modo que revela-se patente e inaceitável o atentado à segurança jurídica e à própria democracia participativa e cidadã, sendo fundamental e

³³ Em Algum Lugar do Passado: Segurança Jurídica, Direito Intertemporal e Novo Código Civil, in Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada”. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Cármen Lúcia Antunes da Rocha (Org.), 2a ed., rev. e ampl. Belo Horizonte, Fórum, 2005, p. 139-140.

urgente a atuação da Suprema Corte para reverter tal abuso de poder e patentes ilegalidades e violações de direitos.

9. O papel do Sistema de Justiça na garantia da absoluta prioridade dos direitos e melhor interesse de crianças e adolescentes.

Para que a regra constitucional da absoluta prioridade passe de fato transformar a realidade, não há dúvida de que um Sistema de Justiça atuante tem plenas condições de chamar à responsabilidade o poder público quando este se omite em cumprir seus deveres legais e constitucionais ou quando pratica ações ou emissões contrárias aos direitos de crianças e adolescentes, como no caso em tela, em que a Presidência da República por meio de ato monocrático esvazia o Conanda.

Ao colocar crianças e adolescentes como absoluta prioridade no Artigo 227 da Constituição Federal se fez uma importante escolha política: o melhor interesse da criança e do adolescente em primeiro lugar é um projeto da nação brasileira, positivado por iniciativa popular³⁴. Fundamental, portanto, que decisões judiciais coloquem, de fato, os direitos de crianças e adolescentes como interesses prioritários.

Nesse sentido, já há jurisprudência positiva da principal corte do país, o Supremo Tribunal Federal, o qual exerceu em mais de uma oportunidade controle jurisdicional da discricionariedade administrativa de modo a efetivar os direitos da criança e do adolescente e o qual tem condições de fazê-lo novamente, com base na norma da prioridade absoluta presente no Artigo 227 da Constituição Federal, fixando, inclusive, a obrigatoriedade de destinação de recursos para infância e adolescência.

Em decisão de 8 de julho de 2008, relativa à Suspensão de Liminar 235-0 ajuizada pelo governo do estado do Tocantins, foi confirmada a obrigação do estado de implantar, em 12 meses, unidade especializada para cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade aplicadas a adolescentes em conflito com a lei no município de Araguaína – bem como a proibição de abrigá-los em outra unidade após o prazo determinado³⁵. A liminar, originalmente deferida em ação civil pública pelo Juizado da

³⁴ Importante destacar que a construção da norma da prioridade absoluta foi fruto de emendas populares apresentadas no âmbito do debate constituinte e contou com ampla participação da sociedade.

³⁵ “Não há dúvida quanto à possibilidade jurídica de determinação judicial para o Poder Executivo concretizar políticas públicas constitucionalmente definidas, como no presente caso, em que o comando constitucional exige, com absoluta prioridade, a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, claramente definida no Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim também já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ-Resp

Infância e da Juventude da Comarca de Araguaína/TO e confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, relatava que o Poder Executivo local encaminhava adolescentes em conflito com a lei para o município de Ananás/TO, dificultando o contato com seus familiares e efetivamente sabotando a possibilidade de reintegração desses adolescentes à sociedade; uma vez lá, os adolescentes eram alojados em cadeia local e em celas próximas às de presos adultos, em ambiente definitivamente inóspito. A decisão ressaltou o papel do Estatuto da Criança e do Adolescente como instrumento de avanço na delimitação das políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes – reiterando, assim, o papel do Poder Judiciário de determinar que o Poder Executivo cumpra o dever constitucional específico de proteção adequada a esta população, em decorrência da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento determinada no texto constitucional³⁶.

Para além desse caso, a jurisprudência no Supremo Tribunal Federal reitera a efetivação da norma da prioridade absoluta, como no Recurso Extraordinário 410.715/SP, de relatoria do Ministro Celso de Mello, relativo à garantia de atendimento de crianças de até seis anos em creches e pré-escolas no Estado de São Paulo³⁷.

630.765/SP, 1ª Turma, relator Luiz Fux, DJ 12.09.2005). No presente caso, vislumbra-se possível proteção insuficiente dos direitos da criança e do adolescente pelo Estado, que deve ser coibida, conforme já destacado. O Poder Judiciário não está a criar políticas públicas, nem usurpa a iniciativa do Poder Executivo”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de liminar 235-0 Tocantins. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 04.08.2008).

³⁶ “É certo que o tema da proteção da criança e do adolescente e, especificamente, dos adolescentes infratores é tratado pela Constituição com especial atenção. Como se pode perceber, tanto o caput do art. 227, como seu parágrafo primeiro e incisos possuem comandos normativos voltados para o Estado, conforme destacado acima. Nesse sentido, destaca-se a determinação constitucional de absoluta prioridade na concretização desses comandos normativos, em razão da alta significação de proteção aos direitos da criança e do adolescente. Tem relevância, na espécie, a dimensão objetiva do direito fundamental à proteção da criança e do adolescente. Segundo esse aspecto objetivo, o Estado está obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo deste direito”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de liminar 235-0 Tocantins. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 04.08.2008).

³⁷ “A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2o) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionabilidade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário AgR 410.715/SP, 2ª Turma. DJ 03.02.2006 Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ de 03.02.2006).

Da mesma forma, no Recurso Extraordinário nº 482.611/SC, confirmou-se a obrigação de manutenção de programa destinado ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, reafirmando, mais uma vez, a norma constitucional da absoluta prioridade dessa população³⁸.

Ainda, o Supremo Tribunal Federal, de maneira responsável e assertiva, no julgamento do Habeas Corpus nº 143.641, em 2018, aplicou a regra da prioridade absoluta da criança. Inclusive, o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto, reconheceu que existe uma falha do Estado brasileiro na proteção da infância e adolescência, a qual pode agravar-se ante ao funcionamento inadequado do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao declarar que:

“É certo que o Estado brasileiro vem falhando enormemente no tocante às determinações constitucionais que dizem respeito à prioridade absoluta dos direitos das crianças, prejudicando, assim, seu desenvolvimento pleno, sob todos os aspectos, sejam eles físicos ou psicológicos” (grifos da transcrição).

Relevante ainda, no âmbito da já citada Ação Direta de Inconstitucionalidade 3446, no qual o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente atuou na condição de *amicus curiae* e foi amplamente citado no voto do relator, Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes, o reconhecimento da responsabilidade compartilhada na garantia dos direitos da infância e adolescência:

"Considero oportuno ressaltar que uma melhor estruturação do sistema de proteção à criança e ao adolescente depende da cooperação dos múltiplos órgãos imbuídos dessa supervisão" (grifos da transcrição).

Evidentes, portanto, tanto a responsabilidade do Poder Executivo no cumprimento de seu dever de assegurar o adequado funcionamento do Conanda, bem como do Supremo

³⁸ “É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, “caput”) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe, ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num “facere”, pois o Estado dele só se desincumbirá criando condições objetivas que viabilizem, em favor dessas mesmas crianças e adolescentes, “(...) 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” (CF, art. 227, “caput” - grifei)”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639337 AgR/SP, 2ª Turma. DJ 03.02.2006 Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ de 23.08.2011).

Tribunal Federal, de assegurar que o Estado brasileiro cumpra seus deveres constitucionais, especialmente a efetivação da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes.

Neste seguimento, eventual descumprimento da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente no âmbito do orçamento, devem ser coibidas judicialmente:

“Deve o julgador, portanto, extrair a força normativa da constituição, ressaltando que (...) o sentido da proposição normativa é aquele determinado pelo povo, verdadeiro detentor do poder, sendo fácil concluir que deve a interpretação da norma ocorrer com base na realidade social, ficando clara, no caso de direitos fundamentais das crianças e adolescentes, a necessidade de trabalho intenso por parte de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, com o objetivo de concretizar os preceitos estabelecidos na Constituição da República”³⁹ (grifos da transcrição).

No mesmo sentido:

“[...] o juízo discricionário, além de necessitar de sustentáculo normativo, tem de ser, na escolha do tipo de ação ou solução aplicável aos casos concretos, ético, razoável e eficiente, ou melhor, comprometido sempre com o dever jurídico de boa gestão administrativa, que exige a aplicação não de qualquer medida ou solução, em abstrato, admitida pela norma, mas a melhor ou mais adequada medida ou solução para atingir a finalidade da lei e satisfazer, desse modo, aos reclamos concretos e legítimos da sociedade. [...] Todos os atos administrativos estão vinculados ou subordinados à lei (princípios constitucionais expressos ou implícitos e normas jurídicas deles decorrentes). [...] Todos os atos administrativos, portanto, são atos jurídicos suscetíveis de controle judicial irrestrito”⁴⁰ (grifos da transcrição).

³⁹ PEREIRA JR., Marcus Vinícius. Orçamento e políticas públicas infanto-juvenis: fixação de planos ideais de atuação para os atores do sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 33.

⁴⁰ FILHO, Marino Pazzagliani. Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública. Ed. Atlas S.A., 2003. P. 92 e 93.

Os casos ora citados corroboram a tese de que a regra da prioridade absoluta deve ser aplicada pelos poderes estatais, invariavelmente, em favor de crianças e adolescentes, sob o risco de violação à Constituição Federal. Assim:

“Cada oportunidade em que o Administrador deixa de priorizar as políticas públicas da área da infância e da adolescência ou não destina recursos orçamentários para a execução das medidas já existentes, está ferindo o texto da lei e, em consequência, os dispositivos constitucionais que lhe dão amparo”⁴¹ (grifos da transcrição).

Portanto, no caso em tela, o Supremo Tribunal Federal não deve se manter inerte diante da violação de direitos e dos preceitos constitucionais da democracia participativa e cidadã decorrente do não funcionamento adequado do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; caso contrário, o artigo 227 da Constituição Federal acabará por ser integralmente violado, especialmente se considerarmos que a norma de absoluta prioridade compreende o dever solidário de agentes da sociedade civil, inclusive as associações impetrantes, que devem contribuir para a garantia de preferência no âmbito de políticas públicas e o privilégio na destinação orçamentária a crianças e adolescentes, nos termos do artigo 4º, parágrafo único, alínea *d* do Estatuto da Criança e do Adolescente.

10. Da imperativa concessão de liminar.

De acordo com o comando legal pertinente ao artigo 7º, III, da Lei nº 12.016 de 2009⁴², o magistrado ordenará, liminarmente, a suspensão do ato que deu motivo ao pedido sempre que houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida.

Nesse sentido, note-se que restaram absolutamente demonstrados todos os elementos necessários à perfectibilização da medida liminar pleiteada, melhor dizendo, o *fumus boni iuris* – que, no caso, é mais que uma mera “fumaça” do bom direito, revelando-se como uma certeza. Isso pode ser comprovado, uma vez que: (i) atendeu o prazo legal, (ii) apresentou-se

⁴¹VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafio e conquistas. In: SILVEIRA, Mayra; VERONESE, Josiane Rose Petry. Normas Constitucionais de Proteção à Criança e ao Adolescente: Uma questão de eficácia ou de desrespeito?. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. cap. 5., p. 129.

⁴² Artigo 7º. “Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.”

os atos do Poder Executivo como prova da ilegalidade; (iii) demonstrou-se os direitos líquidos e certos da coletividade de crianças e adolescentes, consubstanciados na Lei nº 13.609 de 1990, na Lei nº 8.242 de 1991, no Decreto nº 9.579 de 2018 e na Resolução nº 217 de 2018 do Conanda, que aprova o seu Regimento Interno, e, especialmente, na violação a absoluta prioridade da infância e adolescência, garantida no artigo 227 da Constituição Federal, e reconhecida pela jurisprudência pátria e doutrina, bem como a violação aos direitos das organizações da sociedade civil democraticamente eleitas para o mandato no biênio 2019-2020.

Evidente, também, o *periculum in mora*, cuja previsão legal encontra-se no artigo 273 do Código de Processo Civil⁴³. O Decreto nº 10.003 de 2019 e ações ou omissões que geram o não funcionamento adequado do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente impacta as infâncias e adolescências brasileiras, o que se demonstra a partir da apresentação de um breve panorama da situação da infância e da adolescência no Brasil, a qual será agravada diante do não funcionamento do Conanda, já precarizado ao longo do ano de 2019 e efetivamente esvaziado no presente ano em decorrência do Decreto nº 10.003 de 2019, cuja vigência implicará, em verdade, o fim do Conselho tal como foi pensado e efetivado pelo artigo 227 da Constituição Federal e dentro da doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes.

10.1 A impossibilidade de funcionamento do Conanda e de políticas fundamentais no presente ano em razão do Decreto nº 10.003 de 2019.

O Decreto nº 10.003 de 2019, a partir de sua entrada em vigor, dispensa todos os membros do Conanda, a despeito do fato de estes terem sido eleitos democraticamente para um mandato de dois anos, ou seja, até 2020.

Ainda, ao substituir processo eleitoral democrático para a sociedade civil por processo seletivo, estabelece que o regulamento do processo seletivo das entidades será elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e divulgado por meio de edital público com antecedência mínima de noventa dias da data prevista para a posse dos membros do Conanda.

⁴³ Artigo 7º. “Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.”

Considerando o prazo temporal de 90 dias estabelecido para a divulgação do processo seletivo, verifica-se a completa impossibilidade de que o funcionamento do Conanda seja restabelecido em 2019, o que impõem graves riscos à infância e adolescência brasileiras, já tão vulnerabilizadas, como se evidencia a seguir.

Para além do prejuízo ao monitoramento e aprimoramento de políticas públicas no âmbito da atribuição do Conanda, vale destacar o grave impacto negativo em ações ora em curso no ano de 2019, cuja atuação do Conanda e seus conselheiros eleitos são fundamentais

Assim, o não funcionamento adequado do Conanda terá como prejuízos a curto prazo a inviabilização da organização da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e, conseqüentemente, de sua realização, a qual fora deliberada 2019, bem como na liberação de recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente para tal fim.

Relevante também considerar que o não funcionamento adequado do Conanda traz também dificuldades no acompanhamento do processo de escolha de Conselheiros Tutelares . Conforme artigo 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território nacional a cada quatro anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial, ou seja, em 2019, ocorrerá em 6 de outubro. Dada a atribuição do Conanda de buscar a integração e articulação com Conselhos Tutelares, nos termos da Resolução nº 170 de 2014 , por este Conselho aprovada, é temerário que tais eleições ocorram sem que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente esteja funcionamento adequado e, portanto, não esteja apto a dar o devido suporte a estados e municípios.

Importante ainda o impacto do não funcionamento adequado do Conanda no Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Trata-se de um fundo especial, ou seja, parcelas de recursos financeiros recebidos pelo Poder Público, que são destacados para a consecução de determinados objetivos, segundo princípios e regras próprios; no caso, instrumentos legais para a salvaguarda de recursos destinados a financiar as ações da política de atendimento da população infanto-juvenil. A gestão dos fundos é função exclusiva dos Conselhos dos direitos da criança e do adolescente, assertiva que decorre da interpretação dos artigos 88, inciso IV, 214, 260 e 260-I do ECA. Portanto, a não realização adequada das assembleias mensais e presenciais do Conselho prejudicam – em verdade, inviabilizam – a formulação e a deliberação sobre a política e critérios de aplicação dos recursos financeiros do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como a transparência em

relação a balancetes, demonstrativos e balanço do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Vale ressaltar também que o Regimento Interno do Conanda, em seu artigo 16, prevê quórum qualificado de no mínimo dois terços de seus membros para deliberar sobre esse tema, de maneira que se revela imperiosa a ampla e sistemática participação de conselheiros e conselheiras.

10.2 O cenário brasileiro: um panorama da violência contra crianças e adolescentes.

O Brasil é um país que exige análises e respostas diferenciadas pela sua magnitude geográfica e sua diversidade territorial, social e cultural. Pensar na infância brasileira exige que se considerem todas as infâncias, inclusive a infância indígena, ribeirinha, fronteiriça, quilombola, negra, cigana, bem como povos e comunidades tradicionais⁴⁴ etc. Os dados para esses grupos específicos não são oficiais ou muitas vezes nem conhecidos. O Conanda, entre os anos de 2015 e 2016, realizou diversas atividades para debater e apresentar a questão da diversidade da infância brasileira e suas específicas demandas. No Fórum Popular da Criança e do Adolescente, realizado em dezembro desse mesmo ano, em Brasília, com a participação de mais de 300 crianças e adolescentes oriundas das mais diversas regiões e realidades, foram relatadas diversas situações em que se apresentavam narrativas e informações graves de violência contra crianças indígenas, imigrantes, etc. Essa realidade já havia sido mapeada pelo documento “ECA 25 anos, mais direitos, menos redução”. Outro dado preocupante é a questão indígena⁴⁵, frequentemente invisibilizada ao lado de outros grupos. Considerar este elemento é fundamental para atendermos às demandas oriundas de diversas infâncias e realidades do país.

⁴⁴ Conforme definição do Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, os Povos e Comunidades Tradicionais são: "Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição".

⁴⁵ Indígenas perseguidos, criminalizados e assassinados, mais do que um recorrente histórico, é a realidade atual em vários Estados brasileiros, mas em Mato Grosso do Sul ganha contornos ainda mais dramáticos. Com a segunda maior população indígena no país, são mais de 72 mil, a maioria das etnias guarani-kaiowá, guarani-nhandeva e terena, o clima é de guerra. Além dos altos índices de homicídio em reservas guarani-kaiowá, vítimas do confronto com fazendeiros, o crescente número de suicídios, a falta de saúde básica e a mortalidade infantil apontam para uma crise humanitária no Estado. Pior: além de serem acusados como responsáveis pelos assassinatos, os ruralistas também são apontados como motivadores de uma campanha de medo aos índios, que fazem o restante da população hostilizar sua presença. Um verdadeiro *apartheid* indígena. A Revista Bem Cuidar denunciava esse estado de coisas em seu número 2, pág. 41.

A seguir, de maneira sucinta, serão apresentados dados relativos às diferentes modalidades de violência que vitimam crianças e adolescentes no Brasil.

Vale pontuar que a classificação sobre os tipos de violência aqui utilizada é amparada pela definição do artigo 19 da Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada por meio do Decreto 99.710 de 1990, o qual estabelece o dever de proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, bem com o Comentário Geral número 13 do Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴⁶, o qual, em seus parágrafos 19 a 32, traz as definições acerca das principais modalidades de violência, quais sejam: descuido ou tratamento negligente, violência mental, a violência física, os castigos corporais, abuso e exploração sexual, tortura e tratamento desumano ou degradante, violência entre crianças, autolesões, violência nos meios de comunicação, violência através das tecnologias de comunicação e informação, e violações em instituições e sistema. Tais modalidades de violência foram tratadas de maneira transversal nos itens a seguir.

a) Letalidade⁴⁷.

Segundo estudo conduzido pela FLACSO (2013)⁴⁸, em um ano foram 10.520 crianças e adolescentes assassinados: uma média de 29 crianças e adolescentes por dia. Meninos de 10 a 19 anos são as principais vítimas: o Brasil tem a sétima maior taxa de homicídios nessa faixa⁴⁹.

Há uma escalada no número de mortes violentas⁵⁰ e é extremamente preocupante que essa letalidade recaia especialmente sobre a população mais jovem (entre 15 a 29 anos)⁵¹: em 1980, foram 3.159 jovens mortos, em 2014, 25.255, o que representa um aumento de 699,5%

⁴⁶ Consultar CRC/C/GC/13, de 18 de abril de 2011. Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f13&Lang=en. Acesso em 05 jan. 2018.

⁴⁷ A letalidade é, na maioria dos casos, fruto de violência física, que leva à morte, podendo também ser resultado de autolesão, no caso dos suicídios.

⁴⁸ FLACSO BRASIL. **Nota técnica: Violência Letal contra as crianças e adolescentes do Brasil**. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/vCUk8A>. Acesso em 05 jan 2018.

⁴⁹ UNICEF. **Um Rosto Familiar: A violência na vida de crianças e adolescentes**. 2017. Disponível em: https://www.unicef.org/publications/files/Violence_in_the_lives_of_children_and_adolescents.pdf. Acesso em 11 jan 2018.

⁵⁰ Em 1980, a taxa de homicídios no conjunto da população era de 6.104 mortos, mas, em 2014, foram 42.291 mortes em decorrência de homicídio, o que revela um aumento de 592,8% (FLACSO, 2016).

⁵¹ FLACSO BRASIL. **Nota técnica: Mapa da violência**. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/Ga21zq>. Acesso em 05 jan 2018.

na letalidade juvenil. Relevante considerar o perfil das vítimas: a maioria é do sexo masculino (oscila entre 91% e 96%) e negra, sendo relevante considerar que o assassinato de pessoas negras aumentou 46,9%, enquanto o de pessoas brancas teve uma queda de 26,1%.

Relevante pontuar também a crescente letalidade em decorrência da ação policial⁵², que, segundo dados do Anuário da Segurança Pública de 2016⁵³, vitimou 4.222 pessoas, sendo a maioria homens (99,3%), negros (76,2%), adolescentes e jovens entre 12 e 29 anos (81,8%).

As taxas de suicídio⁵⁴ também merecem atenção, pois vem aumentando na população, especialmente entre crianças e adolescentes: no ano de 2000, a taxa de suicídios nessa faixa etária era de 0,9 a cada 100 mil habitantes; já em 2015 esse número subiu para 1,4 a cada 100 mil habitantes.

b) Violência doméstica⁵⁵.

Em estudo de 2016⁵⁶, o Brasil foi considerado o país com os maiores índices de violências contra crianças e adolescentes no mundo – especialmente abusos físico, sexual e psicológico, e negligências emocional e física. O estudo identificou uma relação direta entre o Produto Interno Bruto (PIB) de cada país e suas estimativas de violências, observando que a taxa deste cresce quanto menor o índice econômico. No caso do Brasil, surpreendentemente, os índices de violência são extremamente altos, ainda que o PIB do país não esteja entre os mais baixos do mundo.

Relevante ainda que 68% das crianças no Brasil disse sofrer punição corporal em casa, o que leva ao número de 30.311.950 vítimas de violência doméstica com até 14 anos de idade⁵⁷.

⁵² Houve um crescimento de 25,8% na comparação entre índices de letalidade policial entre os anos 2016 e 2015 (FÓRUM, 2017).

⁵³ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota técnica: Infográfico Anuário**. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/AhCSm9>. Acesso em 05 jan 2018.

⁵⁴ FUNDAÇÃO ABRINQ. **Nota técnica: Taxa de óbito de crianças e adolescentes-suicídio**. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/CU82dr>. Acesso em 05 jan 2018.

⁵⁵ A violência doméstica pode representar diferentes tipos de violações: descuido, trato negligente, violência mental, violência física e castigos corporais.

⁵⁶ INTERNATIONAL SOCIETY FOR THE PREVENTION OF CHILD ABUSE AND NEGLECT. **The Influence of Geographical and Economic Factors in Estimates of Childhood Abuse and Neglect Using the Childhood Trauma Questionnaire: A Worldwide Meta-Regression Analysis**. 2016. Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0145213415004433>. Acesso em 05 jan 2018.

⁵⁷ ENDING VIOLENCE IN CHILDHOOD. **Global Report 2017**. Disponível em <http://globalreport.knowviolenceinchildhood.org/global-report-2017/>. Acesso em 05 jan 2018.

Denúncias de violências contra crianças corresponderam a 58% das ligações recebidas pelo a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (Disque 100)⁵⁸ em 2016. As maiores violações registradas foram: negligência (com 37,6%), violência psicológica (23,4%), violência física (22,2%) e violência sexual (10,9%)⁵⁹, sendo relevante observar que as três modalidades de violência mais denunciadas são todas formas de violência doméstica⁶⁰.

Relevante considerar que a violência contra a mulher é um problema endêmico no Brasil: o país ocupa o sétimo lugar no ranking de assassinatos de mulheres e a cada 4 minutos uma mulher é vítima de agressão. E esta realidade afeta também crianças e adolescentes, pois estima-se que, em 66,1% dos casos, os filhos presenciam a violência⁶¹, o que prejudica o desenvolvimento psicológico saudável desses indivíduos em desenvolvimento e reflete na perpetuação de ciclos violentos⁶².

A violência intrafamiliar e doméstica é o principal fator que leva crianças e adolescentes aos serviços de acolhimento, que atualmente contam com um público de mais de 47 mil acolhidos. Este número é influenciado por fatores econômico e racial: a maioria é proveniente de famílias de baixa renda e mais de 60% são negros⁶³.

⁵⁸ A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, também conhecida como Disque-100, é “destinada a receber demandas relativas a violações de Direitos Humanos, em especial as que atingem populações com vulnerabilidade acrescida, como: Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas, Pessoas com Deficiência, LGBT, Pessoas em Situação de Rua e Outros, como quilombolas, ciganos, índios, pessoas em privação de liberdade. O serviço inclui ainda a disseminação de informações sobre direitos humanos e orientações acerca de ações, programas, campanhas e de serviços de atendimento, proteção, defesa e responsabilização em Direitos Humanos disponíveis no âmbito Federal, Estadual e Municipal”. (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Disque 100**. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/disque100/disque-direitos-humanos>. Acesso em 08 jan. 2018).

⁵⁹ MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Ouvidoria recebeu mais de 133 mil denúncias de violações de direitos humanos em 2016**. 11 abr 2017. Disponível em <http://www.mdh.gov.br/noticias/2017/abrc/disque-100-recebeu-mais-de-131-mil-denuncias-de-violacoes-de-direitos-humanos-em-2016>. Acesso em 05 jan 2018.

⁶⁰ Nos termos da Lei 11.340 de 2006, violência doméstica é toda aquela que ocorre no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família ou em qualquer relação íntima de afeto.

⁶¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida**. 2012. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62715.pdf>. Acesso em 08 jan. 2018.

⁶² Pesquisa de 2012 concluiu que homens que cometeram violência doméstica em geral conviveram mais com agressões domésticas (tanto verbais quanto físicas) quando criança. INSTITUTO AVON/DATA POPULAR. **Percepções dos homens sobre a violência doméstica contra a mulher**. 2012. Disponível em <http://centralmulheres.com.br/data/avon/Pesquisa-Avon-Datapopular-2013.pdf>. Acesso em 08 jan. 2018.

⁶³ Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/acolhimento_institucional/Doutrina_abrigos/IPEA_Levantamento_Nacional_de_abrigos_para_Crianças_e_Adolescentes_da_Rede_SAC.pdf. Acesso em 23 jan. 2018.

c) Abuso, exploração sexual e casamento precoce⁶⁴.

Dados de 2014⁶⁵ demonstram que somente 10% dos casos de estupro são notificados e que, dentre as 527 mil pessoas vítimas de estupro todo ano no Brasil, 70% são menores de 18 anos: 50,1% crianças e 19,8% adolescentes. Em 24,1% dos casos, os agressores são os próprios pais ou padrastos, e em 32,2% dos casos são amigos ou conhecidos da vítima ou de sua família. Em metade das ocorrências envolvendo crianças e adolescentes, há um histórico de estupros anteriores: se a vítima tem menos de 13 anos, aumenta em 38% a chance de que ela venha a sofrer estupros repetidos ou frequentes. Além de danos psicológicos, a violência sexual prejudica a saúde de crianças e adolescentes, que ficam mais suscetíveis a contrair doenças sexualmente transmissíveis (DSTs)⁶⁶ e a ter uma gravidez precoce⁶⁷.

Entre 2012 e 2016, houve pelo menos 175 mil casos de violência sexual de crianças e adolescentes no Brasil - o equivalente a quatro casos por hora. A maioria dos agressores são homens (62,5%) e adultos de 18 a 40 anos (42%). Já as vítimas se concentram na faixa entre 0 e 11 anos de idade (40% dos casos), seguidas por 12 a 14 anos (30,3%) e 15 a 17 anos (20,09%); 67,7% são meninas, contra 16,52% de meninos (nos restantes 15,79%, o gênero da criança não foi informado)⁶⁸.

É importante lembrar, ainda, que a violência sexual toma diversas formas - muitas delas normalizadas e aceitas pela sociedade - como é o caso do casamento precoce⁶⁹, um

⁶⁴ Tanto o abuso quanto a exploração correspondem a formas de violência sexual, e o casamento precoce é classificado como uma prática prejudicial.

⁶⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota técnica: estupro no Brasil – uma radiografia segundo os dados da saúde**. 2014. Disponível em http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf. Acesso em 05 jan 2018.

⁶⁶ Crianças possuem duas vezes mais chances de contrair DSTs do que adultos; o diagnóstico de uma DST em crianças pode inclusive ser o primeiro sinal de abuso sexual. A população infantil, excepcionalmente vulnerável a formas crônicas de violência sexual, fica nesse aspecto duplamente fragilizada, uma vez que a profilaxia das DST não virais e do HIV e a imunoprofilaxia da hepatite B não é recomendada nos casos em que a agressão foi prolongada. Além disso, a criança depende de um adulto para receber atendimento médico – mas esse adulto responsável é, na maioria das vezes, também o agressor. O resultado é que as crianças têm chances de tratamento 54% menores do que os adultos (IPEA, 2014).

⁶⁷ Também devido a esta situação de extrema vulnerabilidade e susceptibilidade à violência sexual crônica, a taxa de gravidez decorrente de estupro é extremamente alta na população entre 14 e 17 anos (cerca de 15%). Dentre as mulheres adultas que engravidaram, 19,3% fizeram aborto legal; esse indicador cai para 5% quando a vítima possui entre 14 e 17 anos. A dificuldade é a mesma encontrada no acesso à profilaxia: o aborto legal só é garantido à vítima menor de idade quando o responsável legal está de acordo com o procedimento, e esse responsável é, na maioria das vezes, também o agressor (IPEA, 2014).

⁶⁸ REDE BRASIL ATUAL. **Com quatro casos de exploração sexual de crianças por hora, Brasil debate prevenção**. 22 mai 2017. Disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/05/com-quatro-casos-de-exploracao-sexual-de-criancas-por-hora-brasil-debate-prevencao>. Acesso em 08 jan 2018.

⁶⁹ A naturalização ocorre também no âmbito legal, dado que o ordenamento jurídico permite o casamento precoce: o Código Civil torna possível o casamento de pessoas menores de 18 anos, dado que, com 16 anos,

problema endêmico em nosso país: 36% das mulheres brasileiras de 20 a 24 anos se casaram antes de atingir a maioridade, colocando o Brasil em primeiro lugar na América Latina e em quarto lugar no mundo entre os países com maior número de casamentos realizados durante a infância e a adolescência⁷⁰. Esta violação repercute negativamente nos direitos das meninas e os efeitos podem ser notados na saúde, integridade⁷², educação⁷³, trabalho e renda familiar⁷⁴.

d) Violência institucional no sistema socioeducativo⁷⁵.

A realidade que se observa no sistema socioeducativo é de total desrespeito às especificações do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁷⁶, violando os direitos dos adolescentes e colocando-os sob risco permanente. Em 76,3% das unidades de internação não há separação por idade, e em 70% não há separação por porte físico - favorecendo a violência sexual; 72% não separam os adolescentes de acordo com sua situação processual, enquanto 83,9% não os separam por ato infracional - favorecendo o surgimento de hierarquias e trocas de experiência entre adolescentes com histórico infracional bastante diverso⁷⁷. Pelo menos 30,3% dos adolescentes em conflito com a lei estão internados em centros distantes de sua casa ou dos pais; pelo menos 63% das unidades socioeducativas

adolescentes podem se casar se houver permissão dos pais, e menores de 16 anos em caso de gravidez. Além disso, não há qualquer punição para os adultos que autorizam, realizam ou contraem casamento em desrespeito à lei - ao contrário de grande parte do mundo, que reconhece o casamento infantil como uma forma de violência sexual contra a criança ou adolescente.

⁷⁰ IBGE, Censo Demográfico 2010. Disponível em censo2010.ibge.gov.br. Acesso em 05 out 2017.

⁷¹ PROMUNDO. **Casamento na infância e adolescência no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://promundo.org.br/recursos/ela-vai-no-meu-barco-casamento-na-infancia-e-adolescencia-no-brasil/>. Acesso em 08 jan 2018.

⁷² Meninas casadas precocemente têm probabilidade 22% maior de sofrer violência doméstica por parceiro íntimo (Promundo, 2015).

⁷³ Nota-se que, em países onde a idade legal para o casamento é de 18 anos ou mais, há 14% mais meninas matriculadas no ensino secundário (Promundo, 2015).

⁷⁴ No Brasil, o casamento infantil é um grande fator de perpetuação da pobreza, colocando mulheres em situação de vulnerabilidade pelo resto de suas vidas, com menor possibilidade de encontrar um emprego, prover as necessidades de seus filhos ou escapar de um cenário de violência.

⁷⁵ A violência no sistema socioeducativo corresponde a violência em instituições e tratamentos cruéis ou degradantes.

⁷⁶ O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é claro ao determinar que a medida de internação constitui medida de privação de liberdade, que só deve ser aplicada em último caso (art. 122, §2º), respeitando a condição peculiar de desenvolvimento do adolescente e os princípios da brevidade e da excepcionalidade (art. 121). Para tanto, estabelece que a internação seja cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, contando com separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração (art. 123).

⁷⁷ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes: Relatório da resolução nº 67/2011**. 2013. Disponível em http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF. Acesso em 08 jan 2018.

ignoram a regra que determina número máximo de 40 adolescentes internados; em 39% das unidades, falta higiene, conservação e condições mínimas de salubridade⁷⁸.

Quanto às agressões sofridas dentro das unidades de internação, o Relatório Anual do Sinase não traz números suficientemente precisos e atualizados: na seção “Óbitos nas Unidades de Atendimento Socioeducativo” dividem-se os casos simplesmente entre “conflito generalizado” e “conflito interpessoal”⁷⁹, sem especificar se o conflito se deu com um agente de internação ou com outro adolescente internado. Ainda assim, importante observar que o índice de óbitos por ano foi superior a dois por mês.

No entanto, diversos relatórios indicam condições de tortura, revista vexatória e outros tratamentos cruéis e desumanos, além de mortes por ação de agentes públicos ou com omissão de socorro destes e de questionamento sobre a ausência de resposta estatal para as mortes e suicídios dentro dos centros de internação de adolescentes em todo o território brasileiro⁸⁰. Tal situação, inclusive foi denunciada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁸¹ e o país já sofreu cobranças internacionais^{82 83}.

⁷⁸ MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual Sinase 2014**. 2017. Disponível em <http://www.mdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-sinase-2014>. Acesso em 08 jan 2018.

⁷⁹ O relatório de 2014 do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo registra 18 óbitos, classificados entre “conflito interpessoal” (31%), “conflito generalizado” (13%), “suicídio” (8%), “morte natural súbita” (2%) e “outros” (46%).

⁸⁰ JUSTIÇA GLOBAL. **Brasil é denunciado na CIDH por violência e superlotação em presídios e no socioeducativo**. 31 mar. 2017. Disponível em <http://www.global.org.br/blog/brasil-e-denunciado-na-cidh-por-violencia-e-superlotacao-em-presidios-e-no-sistema-socioeducativo/>. Acesso em 08 jan 2017.

⁸¹ A audiência na Comissão Interamericana de Direitos Humanos ocorreu no dia 24 de março de 2017; as entidades proponentes foram ANCED, CDHS, CEDECA Ceará, CEDECA Sapopemba, Conectas Direitos Humanos, Defensoria Pública do Estado da Bahia, Defensoria Pública do Estado do Ceará, Defensoria Pública do Espírito Santo, Defensoria Pública do Estado de Goiás, Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso do Sul, Defensoria Pública do Estado do Pará, Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, DNI – DEI – DCI – The Worldwide Movement for Children’s Rights, GAJOP, GPESC, Instituto Alana, Instituto Braços, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, Instituto dos Defensores de Direitos Humanos, Justiça Global, Núcleo Especializado de Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, OMCT – SOS Torture Network, Pipa – URGS, Renade e Redlamyc.

⁸² No âmbito da revisão periódica universal da Organização das Nações Unidas (ONU), foram cobradas ações quanto à situação dos adolescentes em conflito com a lei. Em: UNITED NATIONS. **Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Brazil**. 17 mai 2017. Disponível em https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_27_-_may_2017/a_hrc_wg.6_27_1.9.pdf. Acesso em 08 jan 2018.

⁸³ Em diversas dessas denúncias, houve resposta internacional. No Sistema Interamericano de Direitos, a comissão expediu medidas cautelares pela situação de gravidade e urgência nas unidades do Ceará e na Fundação Casa Cedro, em São Paulo. Na Corte Interamericana, existem Medidas Provisórias com relação à Unidade de Internação Socioeducativa (UNIS) em Cariacica no Espírito Santo. A antiga Febem Tatuapé, em São Paulo, também foi alvo dessas medidas. Em: MADEIRO, Carlos. **Com tortura e superlotação, unidades brasileiras para jovens infratores chocam órgãos internacionais**. UOL. 20 jun 2017. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/06/20/tortura-e-superlotacao-brasil-reproduz-presidios-em-unidades-para-jovens-e-vira-reu-internacional.htm>. Acesso em 08 jan 2018.

e) Trabalho infantil.

Embora os dados oficiais mais recentes apontem que 1,8 milhões de crianças e adolescentes estão em situação de trabalho infantil (Pnad, 2016), a mudança de metodologia da pesquisa excluiu da mensuração 715.576 crianças e adolescentes que trabalham, contrariando o que diz a Constituição Federal. Nesse sentido, para cumprirmos a meta 8.7 dos ODS, o número de crianças e adolescentes que trabalham que deve ser considerado é de 2.550.484.

f) Acesso à educação e violência na escola⁸⁴.

Embora o país tenha vivenciado avanços na universalização da educação, ainda há desafios significativos como a evasão escolar e déficit no acesso à escola. Em relação à evasão escolar, destaca-se sua relação com casamentos infantis e gravidez na adolescência: em 2013, 88,4% das meninas de 15 a 17 anos que não tinham filhos estudavam, enquanto somente 28,4% daquelas que tinham um filho ou mais estavam estudando⁸⁵. Na educação infantil⁸⁶, tem-se 34,1% de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos matriculadas em creches⁸⁷, e 91% de crianças de 4 a 5 anos matriculadas na pré-escola⁸⁸. No ensino fundamental⁸⁹, 97,9%⁹⁰ das pessoas com idade de 6 a 14 anos frequentam ou já concluíram esta etapa e 76,9% das pessoas com 16 anos tem ao menos o ensino fundamental concluído. Já em relação ao ensino médio⁹¹, 66,8% dos adolescentes de 15 a 17 anos frequenta o ensino médio⁹².

⁸⁴ A falta de acesso à educação corresponde ao descuido educativo e o bullying representa violência entre crianças e adolescentes.

⁸⁵ UNICEF. Gravidez na Adolescência no Brasil. Brasília, 2017. p. 26.

⁸⁶ MEC. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Nota técnica: Meta 1.2015. Disponível em: <https://goo.gl/SyHJPG>. Acesso em 08 jan 2018.

⁸⁷ Segundo o Plano Nacional da Educação, a meta para 2024 é ao menos 50% das crianças matriculadas em creches. Relevante destacar a diferença com base no critério racial: o atendimento de brancos somam 34%, negros totalizam 33% e pardos, 26,4%.

⁸⁸ Segundo o Plano Nacional da Educação, a meta era atingir 100% de crianças de 4 a 5 anos na pré-escola até 2016, mas como nos anos de 2013 a 2015 houve apenas um avanço de 2,6 pontos percentuais, não se atingiu a meta no que toca a universalização do acesso à educação infantil. Relevante destacar a diferença com base no critério racial: crianças brancas nessa faixa etária apresentam o maior número de matrículas, somando 91,6%, e pretos e pardos somam 87,3% e 89,8%, respectivamente.

⁸⁹ MEC. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Nota técnica: Meta 2.2015. Disponível em: <https://goo.gl/dEjtE1>. Acesso em 08 jan 2018.

⁹⁰ Segundo o Plano Nacional da Educação, a meta é atingir 100% de alunos no ensino fundamental.

⁹¹ MEC. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Nota técnica: Meta 3.2015. Disponível em: <https://goo.gl/8i984Q>. Acesso em 08 jan 2018.

⁹² Segundo o Plano Nacional da Educação, a meta do Brasil é atingir 85% de matrículas no ensino médio.

Importante também considerar a violência nas escolas, especialmente em razão do bullying. No Brasil, cerca de 43% dos estudantes com idade entre 11 e 12 anos⁹³ já sofreu bullying das mais diversas formas, como insultos, ameaças, agressões físicas e maus tratos. Vale ressaltar que a maioria dos estudantes LGBT (cerca 84,4%) relatou ter sido agredida verbalmente por conta de algumas características pessoais, como ser LGBT ou pela raça/etnia⁹⁴.

g) Violência nas tecnologias de informação e comunicação⁹⁵.

No Brasil, 42% dos crimes virtuais têm como alvo crianças e adolescentes: das 40 mil páginas denunciadas ao longo do ano de 2016 por crimes graves contra os direitos humanos, 18 mil continham pornografia infantil⁹⁶.

Hoje em dia, 89% das crianças brasileiras têm acesso às redes sociais. A universalização do acesso à internet nessa faixa etária é um fenômeno recente, e ainda pouco compreendido. No entanto, não restam dúvidas de que a criança e o adolescente, ainda em condição de desenvolvimento, são mais frágeis diante de ações criminosas e abusivas, precisando de proteção especial e de educação para o seu uso. Este fato se reflete nas estatísticas de uso da internet pela população infantil: 20% das crianças e adolescentes teve contato com imagens ou vídeos de conteúdo sexual na internet nos últimos 12 meses, a maioria por meio de redes sociais ou mensagens instantâneas (9% cada); ao mesmo tempo, 28% das crianças e adolescentes (11 a 17 anos) foi alvo de alguma forma de assédio sexual pela internet (14% recebeu mensagens de conteúdo sexual; 7% recebeu pedidos de fotos sem roupa; 7% recebeu pedidos para engajar em conversas de cunho sexual).

O comportamento infantil também é afetado por este novo contexto. 20% das crianças e adolescentes (9 a 17 anos) usuários de internet afirma ter sido tratada de forma ofensiva na internet nos últimos 12 meses; 12% admitiu ter agido de forma ofensiva na internet nos últimos 12 meses. Os tipos de tratamento ofensivo envolveram o recebimento de mensagens

⁹³ UNICEF . **Um rosto familiar: A violência na vida de crianças e adolescentes**. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/GQkANB>. Acesso em 09 jan 2018.

⁹⁴ ABGLT - Secretaria da educação. **Nota técnica: Pesquisa nacional sobre o ambiente educacional no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/u89zQm> Acesso em 09 jan 2018.

⁹⁵ TIC Kids Online Brasil. Portal de dados. Disponível em: http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_KIDS. Acesso em 10 jan 2018.

⁹⁶ CBN BRASIL. Crianças e adolescentes são alvo de 42% dos crimes virtuais. 07 fev 2017. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/tecnologia/2017/02/07/CRIANCAS-E-ADOLESCENTES-SAO-ALVO-DE-42-DOS-CRIMES-VIRTUAIS.htm>. Acesso em 10 jan 2018.

ofensivas (9%) e ameaças (1%), assim como incidências de cyberbullying (8%). Comportamentos de risco também são magnificados pelo acesso à rede: 19% das crianças e adolescentes (9 a 17 anos) fez buscas na internet sobre métodos para ficar muito magro (a); 8% buscou por experiências ou uso de drogas; 11% buscou por formas de machucar a si mesmo, enquanto 6% buscou por formas de cometer suicídio.

h) Violência no acesso à saúde.

Segundo dados de 2013, o número de domicílios cadastrados no programa de saúde é de 34.791.871⁹⁷, sendo que 37.874.170 de pessoas menores de 17 anos haviam consultado médico em um período de dois meses, o equivalente a 68% dessa população⁹⁸. Vale ainda destacar que, entre 1990 e 2013, houve uma evolução na redução da taxa de mortalidade infantil (de 0 a 1 ano de idade), passando de 47 óbitos infantis por mil nascidos vivos nos anos 190, para 14,4 em 2013, o que revela uma redução de 69,4%⁹⁹.

i) Violência nos meios de comunicação.

Pretende-se destacar aqui a violência no âmbito dos programas “policialescos”, compreendidos como programas de rádio e televisão dedicados a narrativas sobre violências, criminalidade e ocorrências policiais, sendo caracterizados pelo forte apelo popular. No âmbito de tais programas, dados de monitoramento¹⁰⁰ apontam que, de 1.970 suspeitos que tiveram seus direitos violados, há crianças, adolescente e jovens. Na faixa etária de 0 a 11 anos, foram contabilizadas duas pessoas; dentre adolescentes com idade entre 12 e 17 anos, 132 deles sofreram violações; e dentre os jovens de 18 a 29 anos, as violações chegaram a 720 ocorrências.

⁹⁷ Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/aceso-saude/528-domicilios-cadastrados-no-programa-de-saude-da-familia?filters=1,2>. Acesso em 23 jan. 2018.

⁹⁸ Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/aceso-saude/527-populacao-de-menores-de-17-anos-que-consultaram-um-medico-nos-ultimos-12-meses?filters=1,1>. Acesso em 23 jan. 2018.

⁹⁹ Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/boletim-ODNE-sudene-mortalidade-maternoinfantil.pdf>. Acesso em 23 jan. 2018.

¹⁰⁰ Guia de Monitoramento: Violações de direitos na mídia brasileira. Disponível em: <http://www.andi.org.br/publicacao/guia-de-monitoramento-violacoes-de-direitos-na-midia-brasileira-iii-0>. Acesso em 23 jan. 2018.

Pesquisa recente realizada pela Visão Mundial e a Ipsos na América Latina e Caribe¹⁰¹ demonstrou que os latinoamericanos dependem cada vez mais de mídias digitais e on-line para obter informações relacionadas à violência contra crianças e adolescentes. No Brasil, a maioria dos entrevistados (88%) disse que sua principal exposição às questões de violência contra crianças foi por meio da televisão, jornais, revistas ou rádio, enquanto a informação por intermédio das mídias sociais pagas também está aumentando. Com notícias sobre a violência contra as crianças e adolescentes tornando-se mais disponível por uma variedade mais ampla de fontes, pode ser que os latinoamericanos estejam se tornando mais insensíveis à questão. No entanto, significativamente, mais latinoamericanos acreditam que o aumento da atenção ao problema pela mídia ajuda a prevenir a propagação da violência ao invés de perpetuá-la. Com isso em mente, as autoridades e outros sistemas de proteção, incluindo a mídia, devem alavancar sua influência e credibilidade para se tornarem um veículo importante na promoção de uma cultura de paz e no enfrentamento à violência.

Portanto, pelo exposto, estão cabalmente demonstrados os requisitos ensejadores do pedido da tutela de urgência, sob pena de se verificar ineficaz o presente Mandado de Segurança.

As normas brasileiras asseguram absoluta prioridade aos direitos de crianças e adolescentes, especialmente no âmbito de políticas, orçamento e serviços públicos, o que somente poderá ser alcançado, dentre outras coisas, por meio do funcionamento adequado do Conanda, dado que este é o órgão responsável pela política públicas de infância e adolescência no país e atua frente a propostas legislativas, orçamentárias e políticas, bem como por meio de campanhas de comunicação. Enfraquecer o Conanda é enfraquecer a proteção à infância e adolescência brasileiras, já tão vulnerabilizadas no país.

Portanto, para que tal situação não se agrave ainda mais, imperiosa a liminar para que se determine a reintegração das organizações legitimamente eleitas para o Conanda no biênio 2019-2020, bem como o restabelecimento do funcionamento adequado do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, sanando as ilegalidades e abuso de poder decorrentes da edição do Decreto nº 10.003 de 2019.

¹⁰¹ Disponível em: <http://www.wvi.org/sites/default/files/World%20Vision%20-%202017%20Regional%20Report%20-%20OCT%205.pdf>. Acesso em 24 jan. 2018.

11. Dos pedidos.

Diante da regra constitucional da prioridade absoluta da infância e adolescência, em quaisquer circunstâncias, devem ser assegurados os direitos fundamentais e melhor interesse de crianças e adolescentes, em primeiro lugar, o que, no caso em tela, somado ao princípio constitucional da cidadania, significa garantir a manutenção do funcionamento e da autonomia do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e do mandato das organizações democraticamente eleitas, com o devido apoio da Presidência da República. Assim, respeitosamente, requer-se:

- i. A antecipação dos efeitos da tutela provisória de urgência, em face dos fatos já apontados e da evidência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, com a expedição do competente ofício determinando que autoridade coatora suspenda imediatamente os atos lesivos, assegurando-se às associações demandantes e a todas democraticamente eleitas para o Conanda no biênio 2019-2020 (i) o restabelecimento de seus mandatos e (ii) o devido funcionamento do Conanda conforme seu Regimento Interno, determinado pela Resolução nº 217 de 2018, inclusive no que toca ao formato de suas votações e plenárias e à realização de assembleias mensais presenciais, respeitando o calendário aprovado para 2019, até o julgamento do mérito da ação;
- ii. O recebimento das provas que demonstram o ato coator e o direito líquido e certo das impetrantes que acompanham a presente petição inicial, confirmando a prova pré-constituída como exigência no mandado de segurança, especialmente a cópia da publicação do Decreto nº 10.003 de 2019 e a comprovação da eleição democrática das organizações (docs. 31 e 32), bem como do pagamento de custas processuais (doc. 37)
- iii. A notificação da autoridade coatora para prestar informações, nos termos do artigo 7º, inciso I, da Lei nº 12.016 de 2009;
- iv. A intimação pessoal da pessoa jurídica a quem a autoridade coatora está vinculada, nos termos do artigo 7º, inciso II, da Lei nº 12.016 de 2009;
- v. A oitiva de membro do Ministério Público Federal para oferecer parecer, nos termos do artigo 12 da Lei nº 12.016 de 2009;
- vi. A fixação de multa, no caso de eventual descumprimento da decisão jurisdicional, nos termos do artigo 77, § 2º do Código de Processo Civil;

- vii. A sustentação oral na sessão de julgamento, nos termos do artigo 937 do Código de Processo Civil;
- viii. Ao final, a concessão definitiva da segurança e a ratificação da liminar deferida, assegurando-se os direitos líquidos e certos das associações impetrantes e a todas com democraticamente eleitas para o Conanda no biênio 2019-2020, garantindo às impetrantes (i) o restabelecimento de seus mandatos (ii) o devido funcionamento do Conanda conforme seu Regimento Interno, determinado pela Resolução nº 217 de 2018, inclusive no que toca ao formato de suas votações e plenárias e à realização de assembleias mensais presenciais, respeitando o calendário aprovado para 2019, até o julgamento do mérito da ação;
- ix. A intimações dos atos processuais em nome de: Thaís Nascimento Dantas (OAB/SP 377.516), Pedro Affonso Duarte Hartung (OAB/SP 329.833), Mayara Silva de Souza (OAB/SP 388.920), Glicia Thais Salmeron de Miranda (OAB/SE 1450), e Maia Aguilera Franklin de Matos (OAB/SP 342.471).

Nestes termos, respeitosamente, pede o deferimento.

São Paulo, 11 de setembro de 2019.

Thaís Nascimento Dantas, OAB/SP 377.516

Pedro Affonso Duarte Hartung, OAB/SP 329.833

Isabella Vieira Machado Henriques, OAB/SP 155.097

Mayara Silva de Souza, OAB/SP 388.920

Glicia Thais Salmeron De Miranda, OAB/SE 1450

Maia Aguilera Franklin de Matos, OAB/SP 342.471

Vagner Freitas de Moareas, OAB/SP 103.250

Érika Lula de Medeiros, OAB/DF 38.307

João Diego Rocha Firmiano, OAB/DF 55.507

Letícia Claro Ferreira, acadêmica de Direito

Pedro Mendes da Silva, acadêmico de Direito

Relação de documentos juntados.

- Doc. 1 - Estatuto Social do Instituto Alana
- Doc. 2 - Estatuto Social do Avante – Educação e Mobilização Social
- Doc. 3 - Estatuto Social da Casa de Cultura Ilé Asé d’Osoguiã
- Doc. 4 - Estatuto Social da Central Única dos Trabalhadores (CUT)
- Doc. 5 - Estatuto Social da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)
- Doc. 6 - Estatuto Social do Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- Doc. 7 - Estatuto Social do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
- Doc. 8 - Estatuto Social do Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP)
- Doc. 9 - Estatuto Social do Instituto Fazendo História
- Doc. 10 - Estatuto Social da Associação Internacional Mailê Sara Kalí (AMSK)
- Doc. 11 - Ata de representação legal do Instituto Alana
- Doc. 12 - Ata de representação legal do Avante – Educação e Mobilização Social
- Doc. 13 - Ata de representação legal da Casa de Cultura Ilé Asé d’Osoguiã
- Doc. 14 - Ata de representação legal da Central Única dos Trabalhadores (CUT)
- Doc. 15 - Ata de representação legal da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)
- Doc. 16 - Ata de representação legal do Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- Doc. 17 - Ata de representação legal do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
- Doc. 18 - Ata de representação legal do Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP)
- Doc. 19 - Ata de representação legal do Instituto Fazendo História
- Doc. 20 - Ata de representação legal da Associação Internacional Mailê Sara Kalí (AMSK)
- Doc. 21 - Procuração do Instituto Alana
- Doc. 22 - Procuração do Avante – Educação e Mobilização Social
- Doc. 23 - Procuração da Casa de Cultura Ilé Asé d’Osoguiã
- Doc. 24 - Procuração da Central Única dos Trabalhadores (CUT)
- Doc. 25 - Procuração da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)
- Doc. 26 - Procuração do Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- Doc. 27 - Procuração do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
- Doc. 28 - Procuração do Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP)
- Doc. 29 - Procuração do Instituto Fazendo História
- Doc. 30 - Procuração da Associação Internacional Mailê Sara Kalí (AMSK)
- Doc. 31 - Ata da assembleia de eleição do Conanda para o biênio 2019-2020, Edital de homologação da assembleia de eleição do Conanda para o biênio 2019-2020 e Portaria nº 14 de 2019 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
- Doc. 32 - Publicação do Decreto nº 10.003 de 2019 no Diário Oficial da União, em 4 de setembro de 2019

- Doc 33 - Resolução nº 217 de 2018, atual Regimento Interno do Conanda
- Doc. 34 - Resolução nº 1 de 1992, primeiro Regimento Interno do Conanda
- Doc. 35 - Compilado de manifestações de organizações da sociedade civil e de conselhos de direitos de diversos estados brasileiros
- Doc. 36 - Calendário de assembleias aprovado para 2019
- Doc. 37 - Comprovante de pagamento das custas processuais.