



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2019

(Da Sra. ERIKA KOKAY)

Susta os efeitos do Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019, que altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, publicado no Diário Oficial da União de 5 de setembro de 2019.

O Congresso Nacional, no uso de suas atribuições e, com fulcro no artigo 49, incisos V, X e XI, da Constituição Federal, decreta:

Art. 1º O presente Decreto Legislativo susta os efeitos do Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019, que altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, publicado no Diário Oficial da União de 5 de setembro de 2019.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente Proposição visa sustar os efeitos do Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019, do Poder Executivo, dada a sua indubitável constitucionalidade. A medida usurpa frontalmente competência exclusiva do Congresso Nacional ao tentar regulamentar matéria reservada à edição de lei formal, atacando o disposto no art. 2º da Carta Magna, que estabelece os Poderes da União, bem como os caracteriza como independentes e harmônicos entre si.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Pela legislação brasileira, um decreto não pode criar direitos e deveres novos que não estejam previstos em lei. A respeito dos limites do decreto regulamentar, trazemos à luz doutrina de Pontes de Miranda referenciada por Bandeira de Mello:¹

Se o regulamento cria direito ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Por exemplo: se faz exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa. Tampouco pode ele limitar, ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena (...). Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir. Em consequência disso, não fixa nem diminui, nem eleva vencimentos, nem institui penas, emolumentos, taxas ou isenções. Vale dentro da lei; fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale. Em se tratando de regra jurídica de direito formal, o regulamento não pode ir além da edição de regras que indiquem a maneira de ser observada a regra jurídica.

Sempre que no regulamento se insere o que se afasta, para mais ou para menos, da lei, é nulo, por ser contrária à lei a regra jurídica que se tentou embutir no sistema jurídico.

A iniciativa do Chefe do Poder Executivo, portanto, dá margem à ação do Congresso Nacional à luz do art. 49, V, da Carta Magna, pois:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;"

No que tange à forma do Decreto 10.003/2019, é patente o modo como o Executivo ignorou a separação dos poderes e o debate democrático que sempre deve perpassar pelo Congresso Nacional.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 12^a ed., São Paulo: Malheiros, 1999, pág. 307.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Criado em 1991, por meio da Lei nº 8.242, o Conanda é um órgão colegiado e deliberativo, responsável pela elaboração das normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. Entre outras atribuições, compete aos conselheiros controlar e fiscalizar a execução das políticas públicas voltadas a esse segmento, em todos os níveis de governo (federal, municipal e estadual).

O aludido decreto, que altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA estabelece profundas mudanças na estrutura do citado Conselho, vez que dispensa todos os seus membros e altera a forma como os novos serão escolhidos. Anteriormente, metade dos 28 conselheiros era formada por representantes do Governo e a outra metade, da sociedade civil, eleitos em assembleias. Com a mudança, o número foi reduzido para 18, dos quais nove serão de ministérios e nove serão de entidades civis, mas escolhidos por meio de processo seletivo a ser organizado pelo próprio Governo. Fica proibida a reeleição dos representantes da sociedade civil ao fim do mandato de dois anos. As reuniões ordinárias passam a ser trimestrais, em vez de mensais.

Dentre as modificações, também consta a supressão de finalidades do Conanda, dentre elas a de “elaborar normas gerais para a formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da Criança e do Adolescente, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas na Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, além de acompanhar e avaliar a sua execução” (Art. 96 do decreto 9.579). Com a nova redação, o artigo se limita a detalhar que o conselho é “órgão colegiado de caráter deliberativo” pertencente ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Como consequência, os conselheiros atuais, que tomaram posse no mês de março de 2019 e que teriam mandatos até 2021, não farão mais parte do órgão. O presidente da República designará o presidente do Conanda, que será escolhido dentre os seus membros.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como se denota, o decreto em questão está eivado de ilegalidades e inconstitucionalidades. O primeiro ponto a ser destacado é que ele contraria a norma constitucional de prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, insculpida no Art. 227 da Carta Magna, que diz:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligéncia, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
(Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

É inquestionável que o esvaziamento do Conanda vai de encontro ao mandamento constitucional ora citado, pois a norma editada estabelece condições que inviabilizam por completo o exercício das atribuições precípuas dos conselheiros na garantia dos direitos da infância com prioridade absoluta, cuja condição *sine qua non* para sua existência e funcionamento perpassa pelo necessário reconhecimento, pelos Poderes constituídos da República e de toda a sociedade, como órgão deliberativo, paritário, autônomo e livre de qualquer ingerência.

Vale dizer que o decreto assinado também representa grave violação ao princípio da participação popular ao desconsiderar o direito das instituições participantes, que foram democraticamente eleitas em 2019 para compor o Conselho no biênio 2019/2020. A Constituição Federal de 1988 prevê algumas modalidades de interveniência da sociedade civil no planejamento, na gestão e na fiscalização de políticas públicas, conforme pode ser verificado no seguinte dispositivo:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Os dispositivos constitucionais que tratam da matéria são indicadores de uma orientação geral do constituinte em assegurar a ampla participação dos cidadãos na condução dos assuntos estatais, como meio que aproxima a Administração Pública à sociedade, e que também constitui-se em exigência do princípio do Estado Democrático de Direito, tido como um princípio de organização do Estado, que pugna seja a Administração Pública estruturada de acordo com a lógica consentânea de soberania popular. Os Conselhos, previstos pela Política Nacional de Participação Social e pelo Sistema Nacional de Participação Social, em seu caráter consultivo, representam instrumento de aproximação entre a sociedade civil e o governo.

Por fim, destaque-se que a Constituição Federal assegura a participação social no controle de políticas públicas, cujo entendimento foi reforçado por decisão recente do Supremo Tribunal Federal quando da decisão da ADI 6121/2019, deferida parcialmente e garantindo o afastamento da “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, ainda que ausente expressa referência “sobre a competência ou a composição (...”).

Na medida em que o Decreto, como um todo, apresenta inconsistências graves e ultrapassa o poder regulamentador do Poder Executivo, solicito o apoio dos nobres Pares para aprovação deste Projeto de Decreto Legislativo, a fim de sustar os efeitos do Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019, do Poder Executivo.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2019.

Deputada ERIKA KOKAY – PT/DF