



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.659/DF

RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

**REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO
BRASIL – CFOAB**

**ADVOGADOS: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY E
OUTROS**

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PARECER AJCONST/PGR Nº 98872/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS – CONAD. COMPOSIÇÃO. SOCIEDADE CIVIL. PARTICIPAÇÃO. DECRETO PRESIDENCIAL. COMPETÊNCIA. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. SOBERANIA. CIDADANIA.

1. Inexistindo previsão constitucional ou legal quanto à composição do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD, é competência discricionária do Presidente da República reestruturar o conselho, mediante decreto (CF, art. 84, VI, “a”).

2. Respeita os fundamentos constitucionais da soberania e da cidadania a mudança, via decreto, da forma de participação da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas públicas sobre drogas.

— Parecer pela improcedência do pedido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade – ADI, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB contra o art. 3º e o inciso I do art. 14 do Decreto 9.926, de 19.7.2019 (este último dispositivo apenas na parte em que revogou o inciso VI do art. 5º do Decreto 5.912, de 27.9.2006).¹

-
- 1 *“Art. 3º O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas terá a seguinte composição:*
I - o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá;
II - o Ministro de Estado da Cidadania;
III - um representante dos seguintes órgãos e entidade da administração pública federal:
a) Ministério da Defesa;
b) Ministério das Relações Exteriores;
c) Ministério da Economia;
d) Ministério da Educação;
e) Ministério da Saúde;
f) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos;
g) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
h) Agência Nacional de Vigilância Sanitária;
IV - o Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
V - o Secretário Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania;
VI - um representante de órgão estadual responsável pela política sobre drogas; e
VII - um representante de conselho estadual sobre drogas.
(...)
Art. 14. Ficam revogados os seguintes dispositivos do Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006:
I – os art. 4º ao art. 13; (...).”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Argui o requerente o cabimento desta ação direta, uma vez que o Decreto 9.926/2019 teria natureza autônoma, sendo fonte de normatividade primária, tal qual prevê a alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição.

Alega que o decreto impugnado *“retirou completamente a presença da sociedade civil”* do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD. Segundo o autor, houve violação dos fundamentos constitucionais da soberania popular e da cidadania (CF, art. 1º, I e II).

Argumenta que *“os conselhos devem ser o espaço de diálogo e de integração entre o Estado e a sociedade”*, concretizando o *“elemento social da gestão pública”* e permitindo a *“participação da comunidade de forma direta na formulação e implementação de diversos serviços públicos”*.

Diz que o Decreto 9.926/2019, ao dar nova composição ao CONAD e revogar o inciso VI do art. 5º do Decreto 5.912/2006, afastou do referido conselho todos os representantes de organizações, instituições e entidades nacionais da sociedade civil, *“esvaziando completamente a participação”* desta na formulação e no acompanhamento de importante política pública.

Requer o deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada e, em definitivo, a declaração de inconstitucionalidade do Decreto presidencial 9.926/2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Presidente da República defendeu a constitucionalidade do ato impugnado. Afirmou ser competência do chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre *“organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”* (CF, art. 84, VI, “a”).

Citou o princípio da eficiência da administração pública (CF, art. 37, *caput*) para afirmar que a *“remodelagem do CONAD se [deu] pela necessidade de garantir a continuidade de suas atividades e, ao mesmo tempo, racionalizar a sua composição para otimizar o seu funcionamento, uma vez que formatação anterior do referido colegiado não vinha se mostrando adequada ao desempenho eficiente de suas atribuições institucionais”*.

Disse que o Decreto 9.926/2019 não afastou a participação da sociedade civil na discussão da política sobre drogas, mas apenas *“alterou a forma de sua participação”*. É que foram criados, pelos arts. 6º e 7º do Decreto 9.926/2019, *“dois subcolegiados – Comissão Bipartite e Grupo Consultivo –, sendo que o último conta com a presença de representantes da sociedade civil com expertise em temáticas vinculadas à política sobre drogas, área de atuação institucional do CONAD”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido.

Eis, em síntese, o relatório.

Conforme enuncia o art. 1º da Constituição, a República Federativa do Brasil “*constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos*”, entre outros, a soberania e a cidadania.

O primeiro desses fundamentos traduz a ideia – escrita no parágrafo único do art. 1º da Constituição – de que “*todo o poder emana do povo*”. A soberania popular consiste, portanto, no poder de o povo tomar as decisões que lhe digam respeito, de definir os rumos do estado.

Esse poder é exercido diretamente ou por meio de representantes, **nos termos da Constituição**. Em linhas gerais, os representantes do povo são eleitos por sufrágio universal “*e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos*” (CF, art. 14, *caput*).

Os representantes eleitos são, então, investidos nos respectivos cargos dos Poderes Legislativo e Executivo e passam a encarnar a vontade do povo, seja na tarefa de criar as leis seja na de executá-las.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Constituição confere aos titulares dos cargos eletivos uma série de competências. No exercício de cada uma delas, os representantes do povo tomam decisões que espelham, presumivelmente, a vontade popular.

O fundamento constitucional da soberania popular não se encerra nos mecanismos de democracia indireta, que presume a equivalência entre a vontade popular e a dos representantes eleitos. A Constituição também prevê mecanismos de democracia direta, sendo os principais o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (CF, art. 14, I, II e III).

Não são, porém, os únicos. A Constituição de 1988, verdadeiramente democrática, é pródiga na previsão de hipóteses de participação direta da sociedade na definição e implementação de políticas públicas, bem como na tomada de decisões do Estado.

São conferidos aos cidadãos meios de fiscalizar diretamente os assuntos do estado e apontar ilegalidades (CF, art. 5º, XXIV e LXXIII) e a sociedade civil se coloca como partícipe facultativa ou obrigatória da formulação e implementação de políticas públicas (CF, arts. 10, 37, § 3º, 187, 204, II, 206, VI, 216, § 1º, 219-B, 225, 227, 231, § 3º). Há hipóteses ainda em que cidadãos são chamados, em caráter transitório e/ou pontual, a integrar o aparelho estatal e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

tomar decisões em nome do estado (CF, arts. 5º, XXXVIII, 194, parágrafo único, VII, 216-A, § 1º, X).

A concretizar o fundamento constitucional da cidadania, a participação do cidadão é estimulada em vários assuntos e de diversas formas, sobretudo na fiscalização dos atos estatais, sendo essa a razão maior da publicidade ínsita aos atos públicos.

A integração de cidadãos em conselhos administrativos, contudo, seja de caráter consultivo ou deliberativo, em se tratando da constituição de órgão vinculado ao aparato estatal, não escapa ao princípio da legalidade, tampouco aos da economicidade e da eficiência administrativa.

Entre as atribuições do Presidente da República está a de dispor, mediante decreto, sobre a *“organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”* (CF, art. 84, VI, “a”).

Assim, compete ao chefe do Poder Executivo dar aos órgãos da administração pública o formato institucional que, no seu entender, mais se ajuste à proposta governamental eleita e a ser posta em prática.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No caso dos autos, o art. 3º e o inciso I do art. 14 do Decreto 9.926/2019 respeita a disciplina constitucional.

O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD não tem assento na Constituição e, portanto, a indicação de representantes da sociedade civil como membros do conselho não decorre de específico mandamento constitucional. Sequer a Lei 11.343, de 23.8.2006, que prevê a existência do CONAD, contém disciplina nesse sentido.²

Como decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 6.121-MC, a ausência de previsão legal confere ao chefe do Poder Executivo maior discricionariedade na regulação dos órgãos colegiados da administração pública.

Naquele caso, decidiu-se que a inexistência de menção de determinados conselhos em lei autoriza, inclusive, sua extinção por decreto. Aqui, o CONAD está previsto em lei e foi mantido pelo Decreto 9.926/2019. O que não está prevista – e que, portanto, sofreu legítima alteração – é a composição e funcionamento do conselho.

2 O § 1º do art. 8º da Lei 11.434/2006 previa a necessária participação da sociedade civil na composição do CONAD, mas a norma foi vetada pelo Presidente da República. Veto que foi mantido pelo Congresso Nacional (Veto 22/2006).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É preciso destacar que, na reestruturação do CONAD empreendida pelo Decreto 9.926/2019, a participação institucionalizada da sociedade civil manteve-se mediante a atuação de um Grupo Consultivo com atribuição de propor sugestões, elaborar estudos e diagnósticos, etc.

A justificativa para a mudança foi a de tornar o CONAD mais eficiente. Além dos custos com diárias e passagens, a grande quantidade de membros do conselho acabava por prejudicar suas deliberações. Os problemas enfrentados pelo CONAD na sua formatação anterior foram inclusive apontados em acórdão do Tribunal de Contas da União. Veja-se:

O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) não exerciam adequadamente seus papéis institucionais no período analisado (2010 a 2018).

Como evidências, foram destacadas a não realização, no quantitativo previsto em norma, das reuniões colegiadas presenciais, além de falhas nos respectivos registros históricos (atas, resumo dos assuntos, deliberações tomadas).

Foram apontadas como justificativas diversas dificuldades operacionais na realização das reuniões, desde o baixo orçamento para as despesas com diárias e passagens até a ausência de contrato com empresa para gravação. (Acórdão TCU 280/2020-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz.)

Inexistindo comando constitucional ou mesmo legal que exija a a integração por membros representantes da sociedade civil no CONAD, não se tem campo para, por via judicial, ter-se a substituição da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

discricionariedade conferida pela Constituição ao Poder Executivo para dispor sobre a conformação do Conselho.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[JMR/CD]