



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00395995/2019

Representação PFDC N° 12/2019/PFDC/MPF

Ref.: Procedimento Administrativo n° 1.00.000.014023/2019-64

Senhora Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão,

Submeto a Vossa Excelência, com base no art. 14 c/c art. 42 da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 os fatos abaixo arrolados para que verifique a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública tendente a garantir o regular funcionamento do CONANDA, bem como de eventual improbidade administrativa da atual Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Petrucia de Melo Andrade, Presidente desse colegiado.

I - EXPOSIÇÃO DOS FATOS

Por meio do Ofício n° 72/2019/PFDC/MPF, solicitou-se ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos esclarecimentos acerca do funcionamento dos conselhos participativos vinculados àquela pasta. Em resposta, a Ministra Damara Alves havia informado que, dentre outros, o CONANDA estaria em regular funcionamento, com reunião prevista para os dias 25 a 27 de junho de 2019, sem ter sido afetado pelo Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O que se observa, no entanto, é que, desde o início do ano, o CONANDA tem tido dificuldades para desempenhar suas atividades. O Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente informou à PFDC o adiamento da 280ª Assembleia Ordinária do CONANDA, dos dias 19 a 21 de fevereiro para os dias 18 a 21 de março (anexo). Significa que, apenas no final de março, foi dada, tardiamente, posse aos conselheiros e conselheiras eleitos para o biênio 2019-2020, ensejando a total inoperância, nos primeiros meses do ano, da política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes.

Em outra ocasião, por meio Ofício-Circular N° 99/2019/CONANDA/GAB.SNDCA/MMFDH (anexo I), assinado pela Presidente Petrucia de Melo Andrade, em 12 de junho de 2019, a 283ª Assembleia Ordinária do CONANDA veio a ser convocada para os dias 17 a 19 de junho de 2019, sem custeio de passagens e diárias, que deveria ser providenciado por cada conselheiro (a) em razão de alegado contingenciamento de despesas¹. Note-se que os (as) conselheiros(as) não recebem remuneração, sendo suas funções consideradas de relevante interesse público.

Dada a convocação com prazo exíguo de 5 dias² de antecedência e sem a oferta de suporte técnico-administrativo-financeiro necessário, tornou-se inviável a realização da reunião do Conselho com a participação ativa e paritária de seus membros.

- 1 Em razão de representação apresentada pela sociedade civil, atuante junto ao CONANDA, noticiando irregularidades no funcionamento do Conselho, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal instaurou, em julho do corrente ano, o procedimento administrativo n° 1.00.000.014023/2019-64.
- 2 Em carta encaminhada à Senhora Petrucia Melo, pelos representantes dos segmentos da sociedade civil no CONANDA, consta: “com relação à convocatória, observamos o descumprimento do Regimento Interno do Conselho, onde há a previsão no seu artigo 53, item XIII, que os conselheiros e conselheiras devem apresentar à Secretaria Executiva, no prazo de oito dias anteriores à assembleia, justificativa de ausência de conselheiros e conselheiras não-governamentais para fins de convocação da respectiva suplência. Tal fato sugere que a convocatória dos titulares deve ser feita no mínimo, com oito dias de antecedência. Ressalta-se, no caso em questão, que a convocatória para a Assembleia se deu com quatro dias de antecedência, impossibilitando a participação dos conselheiros e conselheiras”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Do mesmo modo se deu a convocação para as 284^a (Ofício-Circular N° 104/2019/CONANDA/GAB.SNDCA/MMFDH, de 1° de julho de 2019 – anexo II) e 285^{as} Assembleias Ordinárias (Ofício-Circular N°108/2019/CONANDA/GAB.SNDCA/MMFDH, de 8 de agosto de 2019 – anexo III), apenas acrescida a possibilidade de “participação por videoconferência”, sem qualquer informação sobre o equipamento oferecido e local de salas de videoconferência providenciadas por aquela Secretaria.

Essa forma de convocação das assembleias ordinárias do CONANDA tem múltiplas consequências normativas.

Primeiro, a ausência de pagamento de custos de deslocamento e diárias a membros do CONANDA contraria expressamente o disposto no artigo 1º, § 2º, da Lei 8.242/91, que é densificado pelo artigos 86 do Decreto 9.579/2018: “as despesas com os deslocamentos dos membros do CONANDA, das comissões permanentes e dos grupos temáticos poderão ocorrer à conta de dotações orçamentárias do Ministério dos Direitos Humanos”.

Segundo, a inobservância ao art. 14, § 1º, do Regimento Interno do CONANDA (Resolução nº 217, de 26 de dezembro de 2018 – anexo IV), que prevê que as reuniões desse colegiado são presenciais.

Terceiro, como, desde junho do corrente ano não há reuniões ordinárias do CONANDA, está até o momento sem aprovação o plano de execução do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA para 2019 e 2020, lembrando que, a teor do art. 2º, X, c/c art. 6º, da Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991, compete ao CONANDA a gestão desse Fundo. De acordo com relatório extraído do SIAFI/Tesouro Gerencial (anexo V), a dotação orçamentária de 2019 para o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA (Unidade Orçamentária 81901) foi de mais de R\$ 25 milhões. Desse valor, pouco mais de R\$

3 Há obviamente um equívoco no ato de convocação ao se referir à 283ª Assembleia Ordinária, uma vez que, anteriormente, houve a convocação da 284ª Assembleia Ordinária



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

13 milhões foram destinados à reserva de contingência financeira e R\$ 12 milhões foram destinados à Ação Orçamentária 210M, intitulada “Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente”, decorrente do Programa de Governo 2062 - Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Desses R\$ 12 milhões, R\$ 5.694.913,86 foram bloqueados na rubrica “crédito indisponível”, resultado do decreto de contingenciamento. E, dos pouco mais de R\$ 6 milhões restantes, até o dia 9/8/2019, absolutamente nenhum valor havia sido empenhado e muito menos pago. Daí se conclui que, de R\$ 25 milhões de reais de orçamento aprovado para o FNCA em 2019, não houve nenhum empenho ou pagamento destinado à promoção de defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Ver quadro abaixo:

Quadro I

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2019

Órgão Máximo: 81000:MINIST. MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS

Unidade Orçamentária		Programa Governo	Ação Governo	Fonte Recursos	DOTAÇÃO ATUALIZADA 2019	CREDITO INDISPONIVEL 2019	DESPESAS EMPENHADAS 2019	DESPESAS PAGAS 2019		
81901	FUNDO NAC.PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE-FNCA	0909	OPERACOES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	0200	RESERVA DE CONTINGENCIA - FINANCEIRA	18	RECEITAS DE CONCURSOS DE PROGNOSTICOS	2.246.917,00		
						80	RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	5.962.868,00		
						96	DOACOES DE PESSOAS FIS/INSTIT.PUBLE PRIV.NAC	5.120.758,00		
		2062	PROMOCAO, PROTECAO E DEFESA DOS	210M	PROMOCAO, DEFESA E PROTECAO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADO	96	DOACOES DE PESSOAS FIS/INSTIT.PUBLE PRIV.NAC	12.000.000,00	5.694.913,86	
81901	FUNDO NAC.PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE-FNCA				25.330.543,00	5.694.913,86	0,00	0,00		
81101	MINISTERIO DOS DIREITOS HUMANOS - MDH				450.423.841,00	84.897.300,56	164.515.220,47	85.165.874,82		
81201	FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO - FUNAI				600.623.078,00	47.894.395,72	536.655.117,24	279.239.269,41		
81902	FUNDO NACIONAL DO IDOSO - FNI				15.019.669,00	3.114.132,97	0,00	0,00		
Total	Órgão Máximo: 81000:MINIST. MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS				1.091.397.131,00	141.600.743,11	701.170.337,71	364.405.144,23		

Fonte: SIAFI/Tesouro Gerencial - Elaboração AM/PPDC
Obs.: não inclui Restos a Pagar.

A ausência de recursos para a realização das assembleias ordinárias do CONANDA não foi justificada, e deveria sê-lo em plenário, já que as deliberações sobre o seu funcionamento cabem com exclusividade ao colegiado. Ainda nos termos da Lei 8.242, cabe ao CONANDA a aprovação de seu regimento interno (art. 9º), o que significa dizer que a convocação de assembleias ordinárias em desconformidade com ele é ilegal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Não bastasse, pesquisa ao SIAFI revela que o crédito disponível do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, ou seja, após o contingenciamento, é de R\$ 959.539.365,89. De resto, é curiosa a alegação de “contingenciamento” de recursos da pasta e o convite oficial ao Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente para o 1º Encontro Nacional dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente⁴ (anexo VI), o que, além da desconformidade normativa, implica custos.

Conclui-se, portanto, que o adiamento da posse dos conselheiros e conselheiras, a irregularidade na convocação e realização das assembleias ordinárias do Conselho, somada à falta de suporte, principalmente financeiro, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, são fatores que comprometem toda a política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e violam o princípio constitucional de absoluta prioridade inscrito no artigo 227 da CR.

II – POLÍTICA NACIONAL DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O artigo 227 da CR, além de consignar o princípio da absoluta prioridade, determina que a formulação e o controle das políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes se dê por meio de participação social. Confira-se:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação,

4 Sem a convocação dos membros do CONANDA, a quem compete, segundo os artigos 2º, inciso III, da Lei 8.242/1991, e 77, inciso III, do Decreto 9.579/2018, apoiar os conselhos estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (destaque acrescido).

A importância da participação da sociedade civil organizada nos conselhos governamentais foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal que, recentemente, referendou a liminar concedida pelo Ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADI 6.121/DF, que suspendeu a eficácia do art. 1º, § 2º, do Decreto 9.784, de 7 de maio de 2019, para afastar “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, ainda que ausente expressa referência ‘sobre a competência ou a composição’”. Em seu voto, o Ministro Relator assim se pronunciou:

Por instrumentos da democracia participativa, compreende-se mais do que a corriqueira referência aos projetos de lei de iniciativa popular e aos institutos do referendo e do plebiscito, versados nos artigos 14, incisos I e II, 49, inciso V, 14, inciso III, e 61, § 2º, da Constituição Federal.

Traduzem-se em toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, dos atos da Administração, considerada a influência da atuação popular na formulação das decisões políticas e na gestão da coisa pública, fornecendo-lhes a necessária legitimidade democrática.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ao consagrar, junto aos mecanismos representativos, o princípio de participação direta na gestão pública, o texto constitucional, no que dotado de inequívoca força normativa, promoveu a emergência de diversos institutos alusivos à gestão ou fiscalização de políticas públicas.

A leitura dos diversos capítulos da Lei Maior revela extenso rol de preceitos nos quais mencionada, expressamente, a “participação da comunidade” na gestão pública, notadamente na área da saúde – artigo 198, inciso III –, da seguridade social – artigo 194, inciso VIII –, da política agrícola, – artigo 187, cabeça –, da gestão democrática da educação – artigo 206, inciso VI –, e da assistência social, onde se estabelece, de forma específica, a participação da população “por meio de organizações representativas” na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis – artigo 204, inciso II.

O CONANDA nasce sob essa inspiração já em 1991, pela Lei 8.242.

Suas atribuições vêm descritas no art. 2º:

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

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

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 na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;

IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;

V - (Vetado)

VI - (Vetado)

VII - acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

VIII - 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

IX - 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;

X - gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

XI - 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.

Há, portanto, evidência do absoluto descompasso dos atos praticados pela Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Petrucia de Melo Andrade, e o complexo normativo que informa a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

III – CABIMENTO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário⁵.

A Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, em seu art. 11, prevê que:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência⁶.

5 AO 1833, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/04/2018, DJe-088 DIVULG 07-05-2018 PUBLIC 08-05-2018.

6 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em 08 ago. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A violação a regras regimentais de convocação de assembleias ordinária e extraordinárias, a ausência de observância das regras de aprovação de resoluções do CONANDA e a falta de apoio técnico-administrativo-financeiro necessário ao funcionamento do Conselho constituem atos de improbidade administrativa, porquanto atentam contra os princípios da legalidade e lealdade às instituições. O tópico anterior elucida com suficiência esse ponto.

Para ser mais específica, foi descumprida toda a Lei 8.242/1991⁷ e; (i) artigos 83, 85 e 86 do Decreto 9.579/2018⁸; (ii) artigo 4º da Resolução CONANDA nº 116/2006⁹; (iii) artigos 26, § 4º, e 50, do Regimento Interno do CONANDA (Resolução do CONANDA nº 217/2018)¹⁰.

7 Art. 2º 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 nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

Art. 3º 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.

8 Art. 83. Caberá ao Ministério dos Direitos Humanos prestar o apoio técnico e administrativo e prover os meios necessários à execução das atividades do Conanda, das comissões permanentes e dos grupos temáticos, e exercer as atribuições de Secretaria-Executiva.

Art. 85. As deliberações do Conanda, inclusive para dispor sobre o seu regimento interno, serão aprovadas por meio de Resoluções.

Art. 86. As despesas com os deslocamentos dos membros do Conanda, das comissões permanentes e dos grupos temáticos poderão ocorrer à conta de dotações orçamentárias do Ministério dos Direitos Humanos.

9 Art. 4º. Cabe à administração pública, nos diversos níveis do Poder Executivo, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica que não onere o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

10 Art. 26. [...]

§ 4º Nos anos ímpares, até ser eleito o presidente, responderá interinamente o Secretário Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos, com mandato para realizar atos administrativos e convocar a primeira assembleia ordinária daquele ano, sendo vedado emitir opinião em nome do CONANDA.

[...]

Art. 51 Ao Presidente do CONANDA incumbe:

VIII - cumprir e fazer cumprir as resoluções emanadas do CONANDA;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

IV – DA RESPONSABILIDADE DA AGENTE PÚBLICA E DA DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO

A Constituição Federal define a responsabilização a que devem ser submetidos os administradores ímprobos, quando estatui seu art. 37, §4º:

Art. 37 [...]

§ 4º: Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Tal dispositivo foi regulado pela Lei 8.429/1992, que trata das sanções previstas àqueles que vierem a cometer ato de improbidade administrativa, sendo certo que o caso em tela se amolda ao tipo descritos no art. 11 da referida lei.

A Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto Presidente do CONANDA e agente pública, nos termos do art. 2º da Lei 8.429/1992, no exercício de suas funções, agiu em manifesta ilegalidade e deslealdade às instituições ao usurpar atribuições legais e regimentais do Conselho e não atender aos imperativos legais de apoio ao pleno funcionamento do colegiado.

No que se refere ao dolo da agente, elemento subjetivo necessário à caracterização da improbidade administrativa, além de ter sido notória a violação volitiva dos princípios da administração pública e da legislação vigente, cujo teor é de conhecimento obrigatório a qualquer cidadão, especialmente daqueles que trabalham especificamente com a temática, a atual Presidente do CONANDA foi comunicada (carta da sociedade civil do Conanda – anexo VII) dos atos ilícitos praticados, tendo insistido na conduta ímproba, admitindo, portanto os riscos decorrentes de sua infringência legal. Não obstante, é entendimento pacificado no Superior Tribunal de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Justiça que não se exige a comprovação de intenção específica de violar princípios administrativos, sendo suficiente a demonstração do dolo genérico¹¹, o que se verifica na espécie.

V – PEDIDO

Pelo exposto, a signatária aguarda a propositura das ações sugeridas.

Brasília, 23 de agosto de 2019.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

ntm

¹¹ Nesse sentido: REsp 1690566/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2017, DJe 19/12/2017.