



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

GEOVANY RODRIGUES DA SILVA FERREIRA

**A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL Nº 622 E AS ALTERAÇÕES NO CONSELHO
NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: uma análise à luz
do constitucionalismo abusivo e possibilidades conceituais**

Brasília – DF

2022

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Geovany Rodrigues da Silva Ferreira

**A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL N° 622 E AS ALTERAÇÕES NO CONSELHO
NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: uma análise à luz
do constitucionalismo abusivo e possibilidades conceituais**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora da
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília (UnB) como requisito parcial para
a obtenção do grau de Bacharel em
Direito, elaborada sob a orientação da
Professora Mestra Ana Beatriz Vanzoff
Robalinho Cavalcanti

Brasília – DF

2022

FOLHA DE APROVAÇÃO
GEOVANY RODRIGUES DA SILVA FERREIRA

**A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N° 622 E
AS ALTERAÇÕES NO CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE: uma análise à luz do constitucionalismo abusivo e
possibilidades conceituais**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação da Professora Mestra Ana Beatriz Vanzoff Robalinho Cavalcanti. Apresentada em 22 de setembro de 2022. **Banca Examinadora** constituída pelos seguintes:

Professora Mestra Ana Beatriz Vanzoff Robalinho Cavalcanti
(Orientadora)

Professor Doutor José Nunes Cerqueira Neto
(Membro)

Professora Doutora Talita Tatiana Dias Rampin
(Membro)

AGRADECIMENTOS

Dedico o presente trabalho à minha família. Carrego todos os valores e princípios os quais me guiam nesta jornada. Agradeço de maneira fraternal à minha mãe, Nita, que sempre me incentivou a buscar o caminho do conhecimento. Ao meu pai, Gilmar, por ter me ensinado o apreço e responsabilidade pelo trabalho árduo. A meus irmãos, Alex e Wendel por terem sido meus companheiros ao longo desta trajetória.

Prestigio e dedico, com todo o meu amor, à Juliene, minha esposa e eterna companheira, por todos os seus sorrisos em momentos difíceis e pela inspiração que me dá a cada dia.

Agradeço à professora Ana Beatriz Vanzoff Robalinho Cavalcanti, orientadora do trabalho, cuja aplicação, magnificência e comentários foram essenciais para a conclusão desta etapa. Sua generosidade e amabilidade contribuíram de maneira categórica para conclusão deste trabalho.

Minha gratidão à Professora Talita Tatiana Dias Rampin por ter acolhido este desafio com toda cordialidade e bondade.

Agradeço essencialmente ao professor José Nunes Cerqueira Neto pela inspiração na escrita. Seus conselhos e indicações me fizeram acreditar que era possível.

Enfim, a todos os amigos que me acompanharam ao longo desta jornada. Agradeço nominalmente ao Lukinhas, ao Daniel, ao Pedro, ao Wagner, à Ana Flávia, à Victória, ao Washington por me permitirem vivenciar diversos momentos de felicidade e descontração.

RESUMO

FERREIRA, Geovany Rodrigues da Silva Ferreira. A ADPF 622 e as alterações no Conselho Nacional da Criança e do Adolescente: Uma análise à luz do Constitucionalismo Abusivo e possibilidades conceituais. Monografia de Final de Curso (Graduação em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022.

A mobilização social e a participação dos mais variados grupos foram marcantes no processo de redemocratização, principalmente durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, a qual foi concebida como alvo oportuno para a consolidação e conquista de direitos. Desse modo, a sociedade civil assumiu um papel de combate ao autoritarismo vindo do Estado e, durante a transição democrática, a participação cidadã foi reconhecida como um símbolo de virtude e de enriquecimento da democracia, exemplificadamente no texto da Constituição Federal de 1988, a qual introduziu novos mecanismos de participação para além do voto. A publicação do Decreto n. 10.003/2019 culminou em retrocessos na participação social promovida pelo Conanda, os quais foram objetos de julgamento no Supremo Tribunal Federal por meio da ADPF 622. Malgrado tenha impedido significativa parte dos intentos autoritários do governo, não anulou algumas modificações normativas do Decreto, uma vez que elas possuem o condão de provocar um impasse estrutural na capacidade de incidência política da sociedade civil. O presente estudo versa acerca dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, os quais fundamentam a decisão transitada em julgado da ADPF 622 e o possível enquadramento conceitual nos temas do constitucionalismo abusivo. A finalidade do trabalho é evidenciar a prática do constitucionalismo abusivo através do enfrentamento judicial de caso concreto paradigma pelo judiciário. A metodologia utilizada refere-se à análise de bibliografia especializada através da contextualização dos elementos que envolvem a temática da erosão democrática e da escalada autoritária de líderes populistas ao poder. Com isso, obteve-se a conclusão de que a melhor adequação conceitual acerca do cenário debatido refere-se ao termo "Autoritarismo Constitucional", de Konrad Lachmeyer, por considerar o Direito Constitucional no emprego de práticas autoritárias, e não o constitucionalismo.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos de Políticas Públicas; Controle Social; Democracia; direitos fundamentais; crise da democracia; Supremo Tribunal Federal; defesa da democracia; Presidente da República. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

ABSTRACT

Social mobilization and the participation of the most varied groups were remarkable in the redemocratization process, especially during the National Constituent Assembly of 1987-88, which was conceived as an opportune target for the consolidation and conquest of rights. In this way, civil society assumed a role in the fight against authoritarianism coming from the State and, during the democratic transition, citizen participation was recognized as a symbol of virtue and enrichment of democracy, exemplified in the text of the Federal Constitution of 1988, which introduced new participation mechanisms in addition to voting. The publication of Decree no. 10,003/2019 culminated in setbacks in social participation promoted by CONANDA, which were subject to judgment in the Federal Supreme Court through ADPF 622. Despite having prevented a significant part of the government's authoritarian attempts, it did not annul some normative changes of the Decree, since they have the power to provoke a structural impasse in the capacity of political incidence of civil society. The present study deals with the fundamental rights of children and adolescents, which underlie the final decision of ADPF 622 and the possible conceptual framework in the themes of abusive constitutionalism.

KEYWORDS: Public Policy Councils. Social Control. Democracy. Fundamental rights. Crisis of democracy; Federal Court of Justice. Defense of democracy. President. National Council for the Rights of Children and Adolescents.

LISTA DE SIGLAS

AGU Advocacia-Geral da União

CF Constituição Federal

MC Medida Cautelar

ECA Estatuto da Criança e do Adolescente

PGR Procuradoria-Geral da República

STF Supremo Tribunal Federal

ONU Organização das Nações Unidas

ADPF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CONANDA Conselho Nacional da Criança e do Adolescente

Sumário

1. INTRODUÇÃO	9
2. O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB O ASPECTO CONSTITUCIONAL	11
2.1 A atuação da Constituição Federal como diploma organizador do sistema protetivo da criança e do adolescente	11
2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente	13
2.3 A Doutrina da Proteção Integral	14
2.4 Princípio da Prioridade Absoluta.....	16
2.5 Princípio do Superior Interesse da Criança e do Adolescente	18
3. OS CONSELHOS DE DIREITO E O CONANDA.....	19
3.1 O Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA.....	22
4. AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO DECRETO N° 10.003/2019.....	25
4.1 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em face do Decreto nº 10.003/2019	27
5. O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO	32
6. CONCLUSÃO	38
7. BIBLIOGRAFIA.....	40

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo abordar o Constitucionalismo Abusivo¹ à luz do caso concreto evidenciado pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 622. Observou-se a estratégia utilizada pela Chefia do Executivo Federal com o feitiço de sutilmente corroer a democracia brasileira, isto é, reduzindo de forma aparentemente válida a participação da sociedade civil no âmbito do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA.

Num momento de escassez de políticas públicas específicas destinadas à consolidação dos direitos humanos², evidencia-se o foco para a juventude, uma das principais prejudicadas nesse panorama de ataques a direitos fundamentais, pois é nela onde estão presentes a maioria dos índices sociais negativos.

O Conselho Nacional da Criança e do adolescente foi escolhido como objeto de estudo levando-se em consideração a sua atuação histórica aliada aos movimentos sociais. Sua criação ocorreu no início dos anos de 1990, notabilizando-se como um dos órgãos que representa franca evolução da democracia participativa brasileira. Ademais, narrativas sobre a vulnerabilidade social a qual se encontra grande parcela das crianças e adolescentes condizem com uma realidade de retrocessos e desatenção por parte do Estado no que diz respeito às políticas públicas.

No mundo afora, o populismo renasce como um movimento que revoluciona a política no século XXI (ROSANVALLON, 2019). O fenômeno apresenta repercussão jurídico-constitucional porque tem reflexos no sistema da democracia do país, na jurisdição constitucional exercida pelas cortes constitucionais, na separação dos poderes, e na maneira como se enfrenta o hiper presidencialismo e o constitucionalismo abusivo, ambos correlacionados ao populismo.

A partir do momento em que os mecanismos de participação social na elaboração de políticas públicas foram inseridos na Constituição Federal de 1988, não houve tamanho atentado contra direitos fundamentais da criança e do adolescente

¹ Por Constitucionalismo Abusivo entende-se o emprego desenfreado de institutos do direito constitucional e do Estado para infringir e minar a democracia liberal através especialmente de emendas constitucionais e da substituição de constituições por novas leis fundamentais.

² Por Direitos Humanos compreende-se que são um conjunto de direitos, positivados ou não, cuja finalidade é assegurar o respeito à dignidade da pessoa humana, por meio da limitação do arbítrio estatal e do estabelecimento da igualdade nos pontos de partida dos indivíduos, em um dado momento histórico.

como nos eventos relacionados ao CONANDA. Trata-se de um movimento de radicalidade antidemocrática, em que o direito à participação se converte em ódio à participação (ASSIS, 2022).

A reflexão proposta verifica aspectos e o adequado enquadramento conceitual do constitucionalismo abusivo a partir de um estudo de caso (o CONANDA) para caracterizar através de revisão bibliográfica, o atual panorama democrático e controle social no Estado brasileiro.

Encontra-se o presente trabalho estruturado em 04 partes: Na primeira parte, busca-se evidenciar o tratamento dado pela norma constitucional aos direitos infanto juvenis. O objetivo é demonstrar o fundamento para a gravidade dos atos atentatórios na democracia participativa. Num segundo momento, analisa-se os conselhos de direitos da criança e do adolescente com ênfase no CONANDA. Na terceira parte, as alterações promovidas pelo Decreto nº 10.003/2019, perpassando detalhadamente por cada uma das modificações, e a sua conseqüente contestação judicial através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental³ nº 622. Na quarta parte, a análise de enquadramento conceitual acerca do constitucionalismo abusivo, na qual será verificado se o emprego do termo e conceito de constitucionalismo abusivo se adequa à realidade da ADPF.

³ Trata-se de instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, o qual é utilizado para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público.

2. O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB O ASPECTO CONSTITUCIONAL

2.1 A atuação da Constituição Federal como diploma organizador do sistema protetivo da criança e do adolescente

A partir da promulgação da última Lei Maior, o direito constitucional é estudado como guia direcionador do caminho para o progresso e dignidade dos indivíduos. Acredita-se na formulação de um Estado acolhedor. O texto constitucional é demonstrado além de sua tecnicidade, desenvolvendo uma crença na melhora da prestação jurisdicional, com efetividade de direitos e garantias individuais.

Conforme os indivíduos começaram a confiar na nova constituição, a carta magna passou a ter sua carga potestativa fortalecida, pois deixou de ser observada como um mero diploma de imposição do poder constituinte, passando a ter apoio e crédito pela população. Essa fortificação da força imperativa teve como consequência a limitação eficaz do desrespeito aos seus preceitos garantidores do Estado Democrático de Direito.

A construção do processo de constitucionalização do direito envolve práticas em diversas áreas jurídicas, envolvendo todo o sistema jurídico, com o objetivo de privilegiar a Constituição Federal, notadamente para proteger o Estado Democrático de Direito. Ante o exposto, destaca-se a lição de Luís Roberto Barroso (2007, p.8):

Relativamente ao Legislativo, a constitucionalização (i) limita sua discricionariedade ou liberdade de conformação na elaboração das leis em geral e (ii) impõe-lhe determinados deveres de atuação para realização de direitos e programas constitucionais. No tocante à Administração Pública, além de, igualmente, (i) limitar-lhe a discricionariedade e (ii) impor a ela deveres de atuação, ainda (iii) fornece fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente da interposição do legislador originário. Quanto ao Poder Judiciário, (i) serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade por ele desempenhado (incidental ou por ação direta), bem como (ii) condiciona a interpretação de todas as normas do sistema. Por fim, para os particulares, estabelece limitações à sua autonomia de vontade, em domínios como a liberdade de contratar ou o uso da propriedade privada, subordinando-a a valores constitucionais e ao respeito a direitos fundamentais.

A Constituição inovou ao prever uma nova perspectiva de abordagem dos

demais diplomas legais no que tange ao foco para o entendimento primordial de que os interesses das crianças e dos adolescentes devem ser protegidos.

Ao afastar a doutrina da situação irregular em vigor à época, a Carta Magna assegurou às crianças e aos adolescentes, com absoluta prioridade, direitos fundamentais, determinando à família, à sociedade e ao Estado o dever legal e concorrente de assegurá-los.

Preliminarmente, é relevante assinalar que o tema em análise corresponde à área dos direitos fundamentais, principalmente os de segunda dimensão, denominados como direitos sociais, econômicos e culturais, ou seja, o direito à saúde, à educação, ao trabalho, dentre outros, do homem, os quais impõem condutas positivas, principalmente ao Estado.

O art. 227 da CRFB determina como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, um agrupamento de direitos fundamentais intrínsecos à condição humana e à existência digna, bem como de assegurá-los contra qualquer tipo de ameaça ou lesão aos seus direitos.

O caráter participativo na construção de direitos da criança e do adolescente se fez presente nas mobilizações de organizações populares e organismos internacionais para que fosse criado um novo perfil social pelo legislador constitucional. O sistema jurídico não poderia deixar de solidificar valores renegados no período do regime militar. Era imprescindível que a Carta Magna versasse acerca de uma sociedade mais justa e fraterna, menos patrimonialista e liberal e que afirmasse um direito funcional, pró-sociedade.

Neste contexto, destaca-se a atuação do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), criado pelo 1º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, realizado em 1984, que tinha como propósito debater e gerar comoção na sociedade acerca de assuntos ligados às crianças e adolescentes consideradas à época como “menores abandonados” ou “meninos de rua”.

O Movimento teve papel de destaque na mobilização nacional ao buscar participação ativa de vários setores da sociedade os quais atuavam na área da infância e juventude. A meta a ser alcançada visava a elaboração de uma Constituição que garantisse e ampliasse os direitos sociais e individuais das crianças e adolescentes.

Almir Rogério Pereira (1998, p.15) cita um importante registro que contribuiu para a democracia participativa na construção constitucional do direito das crianças e dos adolescentes:

A Comissão Nacional Criança e Constituinte conseguiu reunir 1.200.000 assinaturas para sua emenda e promoveu intenso lobby entre os parlamentares pela inclusão dos direitos infantojuvenis na nova Carta. O esforço foi recompensado com a aprovação dos textos dos artigos. 227 e 228 da Constituição Federal de 1988, resultado da fusão de duas emendas populares, que levaram ao Congresso as assinaturas de quase 200.000 eleitores e de mais de 1.200.000 cidadãos-crianças e cidadãos-adolescentes.

2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente

No Estatuto da Criança e do Adolescente, a criança e o adolescente são encarados como sujeitos de direitos e que se encontram em processo contínuo de desenvolvimento. O diploma nasceu com a missão de dar efetividade aos direitos que a constituição, de maneira expressa e inédita, abordou com princípios voltados à proteção da criança e do adolescente.

Com o propósito de abarcar todas as crianças e adolescentes, através de atos imperativos do Estado, busca-se estabelecer uma conjuntura de igualdade frente aos maiores, conforme art. 3º, caput e parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente⁴.

Esse artigo conduz à materialização de políticas públicas voltadas a tais sujeitos de direitos, pois os direitos fundamentais também devem ser assegurados a essa população.

Andréa Rodrigues Amim esclarece acerca dos três pilares básicos do Estatuto, microssistema aberto de regras e princípios, quais sejam:

1. criança e adolescente são sujeitos de direito;

⁴ Reza o art. 3º do ECA: "A criança e adolescente gozam de todos os direitos integrais de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem".

2. afirmação de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, e, portanto, sujeito a uma legislação especial;
3. prioridade absoluta na garantia de seus direitos fundamentais.

A inovação ocorre pela criação de um padrão que universaliza e torna interativa e democrática a construção do conjunto de garantias destinadas às crianças e adolescentes. Há estímulo para que a família, a sociedade e o Estado atuem conjuntamente como cogestores do sistema de garantias, o qual não apenas se reduz à caracterização da infância e juventude consubstanciada na situação irregular do jovem, mas sim a todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua classe social.

Portanto, novos atores ficam em evidência: a comunidade local, por meio dos Conselhos Municipal e Tutelar; a sociedade civil através dos organismos não governamentais pertencentes à rede de atendimento; o Judiciário, exercendo a função de julgar; a família, efetivando os mandamentos do poder familiar; o Ministério Público, atuando como fiscalizador de resultados, assegurando o respeito prioritário aos direitos fundamentais infantojuvenis estabelecidos na Constituição Federal; mencionando, ainda, a Defensoria Pública, os advogados, os comissários e os serviços auxiliares.

2.3 A Doutrina da Proteção Integral

Cabe ressaltar que a Carta Magna Magna não utiliza a expressão "proteção integral". Todavia, isso não significa que não tenha adotado a tenha adotado. De acordo com a lição de Guilherme Freire de Melo Barros, por proteção integral deve-se compreender um conjunto amplo de mecanismos jurídicos voltados à tutela da criança e do adolescente.

Em um sentido mais completo, Andréa Rodrigues Amin (2018, p.44):

Assim, podemos entender que a doutrina da proteção integral é formada por um conjunto de enunciados lógicos, que exprimem um valor ético maior, organizada por meio de normas interdependentes que reconhecem a criança e adolescente como sujeitos de direito. A doutrina da proteção integral encontra-se insculpida no art. 227 da Carta Constitucional de 1988, em uma

perfeita integração com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

Guilherme de Souza Nucci ensina que, sob a acepção constitucional, o princípio da proteção integral é uma forma de aplicação hipervalorizada do princípio da dignidade da pessoa humana, levada ao extremo quando confrontada com idêntico cenário em relação aos adultos. Possuem as crianças e adolescentes uma hiperdignificação da sua vida, superando quaisquer obstáculos eventualmente encontrados na legislação ordinária para reger ou limitar o gozo de bens e direitos (NUCCI, 2020).

O Estatuto da Criança e do Adolescente também versa acerca da proteção integral, uma vez que disciplina todos os aspectos da vida das crianças e adolescentes. É a doutrina da proteção integral que fundamenta toda a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Tal doutrina busca proteger os direitos fundamentais de sorte que o desenvolvimento em sua plenitude seja alcançado. Trata-se da própria efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana visto que indica que o dever não seja somente direcionado à família, mas também ao Estado e à própria sociedade, no sentido de não se omitir diante da efetiva ou potencial violação aos direitos.

Por certo, no artigo 227, a Constituição posiciona a família, a sociedade e o Estado como sujeitos ativos na tarefa de 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.

A previsão desse rol estendido de direitos, os quais que devem ser aliados a todos os demais direitos destinados às pessoas independentemente da idade, demonstra uma evidente preocupação do legislador constituinte com crianças e adolescentes. Consequentemente, fica clara a opção da Lei Maior em adotar a doutrina da proteção integral.

A principal consequência da aplicação da doutrina da proteção integral se deu com a abertura para atuação conjunta de outros atores no processo de proteção, quais sejam: o Conselho Tutelar (art. 131 e seguintes do ECA) e Conselhos de Direitos (art. 88, II do ECA).

Neste estudo, verifica-se a importante classificação do Professor Paulo Henrique Aranda Fuller (2018, p.23), o qual observa a proteção integral em dimensões:

Dimensão pessoal (subjativa): A dimensão pessoal se divide em ativa, porque compreende todas as crianças e adolescentes e passiva, vez que obriga todos (Estado, sociedade, comunidade e família) a respeitar e assegurar os direitos de crianças e adolescentes.

Dimensão material (objetiva): compreende todos os interesses e necessidades, tanto os direitos fundamentais de qualquer pessoa humana como os específicos de crianças e adolescentes. Essa dimensão apresenta um aspecto negativo, que impõe proibições ou limitações ao Estado, sociedade e família, sendo-lhes vedado qualquer intervenção indevida na liberdade de crianças e adolescentes, bem como proibindo a negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Outro aspecto é positivo. O qual impõe prestações às crianças e adolescentes, consistentes em efetivar o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura etc., sendo certo que nesse dever prestacional se inclui a necessidade de elaboração de normas jurídicas, como o ECA, e também prover condições reais para a fruição dos direitos pela criança ou adolescente, sendo exemplo o fornecimento de medicamentos e vagas em creche.

2.4 Princípio da Prioridade Absoluta

Todas as vezes em que os interesses da criança e do adolescente confrontarem com demais interesses, de quaisquer que sejam os titulares, deve ser dada aos primeiros a prioridade; em outras palavras, deve ser dada a primazia sobre todos os outros. De fato, o princípio da prioridade absoluta deve funcionar como um guia, um princípio, de maneira que sirva como orientador das decisões da família, da comunidade e do poder público; em suma, da sociedade como um todo, com o propósito de assegurar às crianças e adolescentes o ambiente necessário para o seu desenvolvimento normal.

Neste sentido, a decisão da primeira seção do Superior Tribunal de Justiça afirmou que os direitos fundamentais da criança e do adolescente têm seu campo de incidência amparado pelo status de prioridade absoluta, requerendo, assim, uma hermenêutica própria comprometida com as regras protetivas estabelecidas na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. (STJ, RMS 36.034/MT, Min. Benedito Gonçalves, DJe 15.04.2014).

A ênfase deve ser dada ao Poder Público, em todas as suas esferas – legislativa, judiciária ou executiva –, na tarefa de respeitar e resguardar, com

predileção, os direitos fundamentais infantojuvenis. Desagradavelmente, na prática, isso não é observado. Por exemplo, no Poder Executivo, área repleta de violações ao princípio da prioridade absoluta, ocorre má condução de recursos públicos destinados à infância e juventude. Por outro lado, verbas sem primazia constitucional são liberadas dentro do prazo. Aqui aplica-se a “corrupção de prioridades” expressão dada pelo jornalista Ricardo Boechat.

Faz-se necessário observar que o princípio da absoluta prioridade possui expressa previsão constitucional no artigo 227, o qual determina de maneira explícita que a família, a sociedade e o Estado são devedores do direito à vida, à alimentação, à cultura, à saúde, ao lazer, à educação, ao respeito, à profissionalização, à dignidade, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, tendo como destinatários a criança, o adolescente e o jovem. Ademais, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no seu artigo 4º do ECA, incluiu entre os devedores a "comunidade"

A enumeração do que abrange a garantia de prioridade absoluta é meramente exemplificativa, pois existem outras normas análogas em matéria de infância e juventude que ampliam seu alcance, como é o caso do art. 3º, da Lei nº 13.257/2016.

E como todo devedor tem a obrigação de efetuar a prestação, deixa-se claro que eles podem ser cobrados, inclusive judicialmente, para atender os comandos decorrentes da absoluta prioridade. Gustavo Cives Seabra avança asseverando que a responsabilidade da família, sociedade e Estado é solidária, ou seja, todos podem ser acionados e qualquer um pode ser cobrado pela integralidade de sua prestação (SEABRA, 2020).

No mesmo sentido, Dalmo de Abreu Dallari esclarece que todas as entidades referidas no artigo 4º do Estatuto são solidariamente responsáveis pela efetivação dos direitos ali enumerados e, de uma forma ou de outra, sempre poderão tomar alguma iniciativa para que aqueles direitos se concretizem (DALARI, 2018).

Em posição divergente, Wilson Donizeti Liberati (2010, p.18), ao afirmar que o artigo 227 da CRFB determina que, primeiro, a família e, supletivamente, o Estado e a sociedade têm o dever de assegurar, por todos os meios, de todas as formas e com absoluta prioridade, todos os direitos inerentes à constituição de um homem civilizado.

Importante ressaltar que, no que concerne ao princípio jurídico-constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, o administrador público (que na forma do art. 37, da CF, está vinculado ao princípio da legalidade) é obrigado a

implementar as políticas públicas voltadas à garantia da plena efetivação dos direitos infantojuvenis assegurados pela lei e pela Constituição Federal. Não há que se falar em invocar seu suposto “poder discricionário” para privilegiar área diversa, que não seja amparada por semelhante mandamento constitucional.

2.5 Princípio do Superior Interesse da Criança e do Adolescente

O princípio coaduna a ideia de que a análise do que é melhor para a vida da criança e adolescente ocorre em face do caso concreto apresentado.

Gustavo Cives Seabra enxerga um cenário complexo para aplicação do princípio. O autor compreende que o princípio deve servir de norte também ao legislador e ao administrador, mas considera difícil estabelecer de maneira genérica o que seria o melhor interesse de determinada criança ou adolescente, pois sua aplicação fica vinculada a uma avaliação individual, o que se mostra inviável para a lei (SEABRA, 2020).

Em contraponto, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel (2018, p.44)

Assim, na análise do caso concreto, acima de todas as circunstâncias fáticas e jurídicas, deve pairar o princípio do interesse superior, como garantidor do respeito aos direitos fundamentais titularizados por crianças e jovens. Ou seja, atenderá o referido princípio toda e qualquer decisão que primar pelo resguardo amplo dos direitos fundamentais, sem subjetivismos do intérprete. Interesse superior ou melhor interesse não é o que o julgador ou aplicador da lei entende que é melhor para a criança, mas sim o que objetivamente atende à sua dignidade como pessoa em desenvolvimento, aos seus direitos fundamentais em maior grau possível.

O Comentário Geral 14/2013 do Comitê da ONU sobre os Direitos das Crianças, afirma que o conceito de interesse superior da criança é flexível e adaptável. Deve ser ajustado e definido de forma individual, com apoio na situação concreta da criança ou crianças afetadas tendo em vista o contexto e as necessidades pessoais.

No que tange às decisões coletivas, a exemplo as tomadas pelo legislador, deve ser ponderado e determinado o interesse coletivo da criança em geral, observando as circunstâncias e características do grupo concreto ou das crianças em geral.

O Comitê assevera que o superior interesse da criança é um conceito dividido em três partes (PAIVA, 2018):

Um direito substantivo: o interesse superior da criança deve receber uma consideração primordial na ponderação diante de distintos interesses para tomar uma decisão. Sempre que for decidida uma questão que afete uma criança, esse direito deverá ser colocado em prática. Um princípio jurídico interpretativo fundamental: se uma disposição jurídica admite mais de uma interpretação, deve ser eleita a interpretação que satisfaça de maneira mais efetiva o interesse superior da criança. Os direitos consagrados na Convenção [dos Direitos das Crianças] e seus Protocolos facultativos estabelecem o marco interpretativo. Uma norma de procedimento: sempre que se tenha que tomar uma decisão que afete uma criança em concreto, a um grupo de crianças em concreto ou as crianças em geral, o processo de adoção de decisões deve incluir uma estimativa das possíveis repercussões (positivas ou negativas) da decisão na criança ou nas crianças interessadas. A análise e a determinação do interesse superior da criança requerem garantias processuais. Além disso, a justificação das decisões deve deixar claro que foi levado em conta explicitamente esse direito. Nesse sentido, os Estados Partes devem explicar como foi respeitado esse direito na decisão, isto é, que chegou-se à conclusão que o interesse superior da criança estava sendo atendido, em quais critérios a decisão foi baseada e como foram ponderados os interesses da criança frente a outras considerações.

3. OS CONSELHOS DE DIREITO E O CONANDA

A partir da Constituição de 1988, os conselhos revelaram-se como uma importante ferramenta democrática sob uma ótica mais participativa, visto que tornou possível que demandas sociais fossem trazidas a debate, bem como concretizou o exercício da cidadania por meio da participação da sociedade civil organizada em consultas e deliberações realizadas pelos conselhos de gestão de políticas públicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2017).

Os Conselhos de Direitos ostentam fundamento constitucional. Logo, o artigo 227, § 7º da CRFB determina que se aplique no atendimento da criança e adolescente a disposição do artigo 204. Por seu turno, o artigo 204, inciso II se refere à "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis."

Foram criados por norma infraconstitucional do art. 88, II, do ECA, com função precípua de deliberar e exercer o controle das ações de política de atendimento nos âmbitos federal, estadual e municipal. Devem ser criados por todos os entes federativos e possuem como principal característica a composição paritária, ou seja, a formação por igual número de representantes do governo e da sociedade civil,

sendo assegurada a participação desta última por meio de organizações representativas.

Assim, em explanação acerca do caráter democrático desempenhado pelos conselhos, Patrícia Silveira Tavares (2018, p. 500) assevera que os conselhos dos direitos materializam o já citado comando constitucional de participação popular na definição e no controle das políticas públicas, sendo instrumentos, por excelência, de exercício da democracia participativa em matéria infantojuvenil. É por intermédio dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente que a sociedade participa, em parceria com o Poder Público, da gestão da política de atendimento, deliberando políticas de proteção especial e controlando as suas diversas ações. Wilson Donizeti Liberati e Públio Caio Bessa Cyrino (2003, p. 87) avançam ao afirmar que os conselhos representam “a mais sofisticada forma de exercício do poder político, numa democracia”

Em suas lições, os autores também verificam se as deliberações dos Conselhos de Direitos vinculam os respectivos entes. Afirmam que este é um aspecto *sui generis* dos Conselhos dos Direitos: embora órgãos descentralizados, suas deliberações não são vontades distintas da pessoa jurídica de direito público (Estado, União, Município), mas expressão própria do Estado, o que não ocorre com as descentralizações clássicas, como as autarquias (2003, p. 97).

Em continuidade, explicam que "o governo tem assento no Conselho em número igual ao dos representantes da sociedade civil. A eles (representação governamental e da sociedade civil) competirá formular as políticas de assistência. Haverá a busca pela predominância (e não dominação) de uma das posições, quando divergentes. Todavia, a partir do momento em que as questões forem postas para deliberação, uma vez votadas, não existirá mais 'proposta da sociedade civil' ou 'proposta do governo', mas deliberação, decisão, vontade do órgão especial, que, por sua composição (governo + sociedade civil), representa, na concepção gramsciana, o próprio Estado."

Entretanto, malgrado a importância dos conselhos como órgãos destinados à efetivação da democracia participativa, diversificada, abrangente e solidária, infelizmente, esse espaço da democracia vem sofrendo ataques da atual Presidência da República. Desde o ano de 2019, o presidente Jair Bolsonaro, por meio de decretos, vem inviabilizando o funcionamento dos conselhos, atentando para a sua

extinção, gerando um ambiente de insegurança jurídica e social, pois a maioria desses conselhos atuam de maneira eficaz para a criação de políticas públicas relevantes, que atendem demandas inafastáveis à população, as quais não se tornariam pauta das autoridades políticas caso não fosse por meio desse canal de diálogo entre o governo e os representantes da sociedade civil.

Por exemplo, o Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, em que o governo Bolsonaro propôs a extinção deliberada de órgãos colegiados e “diretrizes, regras e limitações” para os remanescentes que restarem ou que sejam criados na administração pública federal. Houve reformulação pelo Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019, em virtude da posição do STF na oportunidade de judicialização da matéria. Todavia, seu núcleo permaneceu exatamente o mesmo: Eliminar a maioria dos órgãos colegiados, especialmente os conselhos relacionados aos diversos setores de políticas públicas e determinar regras rigorosas de composição e funcionamento para os que restarem ou forem criados.

No que tange à composição paritária, competirá a cada ente federativo elaborar a formação do respectivo Conselho, não havendo limitação quanto a quantidade de membros, havendo apenas a necessidade de garantir a representação igualitária da sociedade civil organizada e do Poder Público, consubstanciando, então, a efetivação do regime democrático.

Quanto ao tema, vale registrar os apontamentos de Felício Pontes Júnior (1993, p.55):

A resposta encontrada pelo legislador do Estatuto da Criança e do Adolescente para que houvesse a efetiva participação popular nas atividades dos Conselhos de Direitos foi impor a característica de igual número de membros da sociedade civil e do Estado em sua composição, ou seja, a paridade. Isso confirma a análise de vários cientistas políticos sobre as respostas para a crise da democracia representativa, uma vez que foi constatada a necessidade de criar novos mecanismos de participação sem eliminá-la. Portanto, não existindo a paridade, ou a área governamental, ou não governamental teria participação apenas formal, pois, tendo em vista a regra da deliberação por maioria de votos, comum nos órgãos colegiados, haveria superposição de uma na outra.

O referido autor ainda assevera acerca da eventual invalidade de norma desviante da paridade imposta pela lei, pois em nenhum momento o princípio da paridade pode ser quebrado, já que a elaboração e controle na execução das políticas públicas para crianças e adolescentes devem ser deliberados em conjunto, sociedade

civil e Estado. Qualquer mecanismo que preveja a quebra deste princípio – como, por exemplo, o voto de qualidade atribuído ao Presidente do Conselho –, esteja ele incluído na lei criadora do Conselho ou no regimento interno, está em confronto com o Estatuto da Criança e do Adolescente e, por conseguinte, é inválido.

O processo de escolha dos membros dos Conselhos dos Direitos, especificamente no que diz respeito às entidades representativas da sociedade civil, também deverá ser balizado pela lei específica de criação. Caberá à lei estabelecer o prazo determinado para que o Chefe do Poder Executivo, após a sua posse, indique o pessoal responsável pela representação do governo, assim como os seus suplentes.

Ressalta-se a necessidade de a Chefia do Poder Executivo empregar critérios objetivos na escolha, para que assim seja garantida a participação de agentes com disponibilidade e capacitação técnica condizentes com a função e capazes de contribuir, de maneira efetiva, para o exercício das atribuições do colegiado. Sobre a sociedade civil, sua representação deverá ser garantida por meio de eleição a ser realizada em fórum próprio de discussão, de forma absolutamente desvinculada do Poder Executivo e sob a fiscalização do Ministério Público, sob pena de nulidade de todo o processo.

3.1 O Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA

A mudança jurídico-normativa da Doutrina da Situação Irregular pelo advento da Doutrina da Proteção Integral, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e a ratificação da Convenção sobre os Direitos das Crianças das Nações Unidas (via Decreto n. 99.710/1990), foi feita com base na formulação de realinhamentos estratégicos – e, diria, paradigmáticos – da administração dos direitos e das políticas públicas de crianças e adolescentes.

O primeiro, a criação de um órgão específico para servir de “porta de entrada” das demandas de crianças e adolescentes, isto é, o Conselho Tutelar de Direitos, cujos membros são oriundos da sociedade e as funções possibilitaram a redução da concentração de poder historicamente direcionada ao Juizado da Infância e da Juventude (antigamente, Juizado de Menores).

Em segundo, a municipalização do atendimento, buscando trabalhar a descentralização dos serviços a partir do contexto local, de modo a também evitar a concentração de poder no governo federal e oportunizar aos municípios o gerenciamento de políticas públicas alinhadas aos contextos socio territoriais. O terceiro, o da implantação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA), com função de controle social e de caráter paritário e deliberativo, nas três esferas de governo, para garantir a democratização do planejamento e do monitoramento das políticas, serviços e ações às crianças e aos adolescentes.

Essas medidas tornaram-se diretrizes da política de atendimento inscrita no Estatuto da Criança e do Adolescente, no âmbito do artigo 88, incisos I e II do referido diploma legal. Os realinhamentos estratégicos devem ser lidos combinados aos artigos 227, caput, e 204, inciso II, da Constituição Federal, ao priorizar a “descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis da federação, por meio de organizações representativas (TAVARES, 2010)

Com a emergência e o desenvolvimento das políticas sociais de atendimento infanto-juvenil concomitante ao processo de desenvolvimento do sistema de proteção social nacional, modificaram-se algumas das principais representações atribuídas à infância, de acordo com o período histórico e político de cada época. Buscou-se apresentar a noção de infância instituída sob a constituição do aparato do Estado de Bem-Estar brasileiro, de forma a situá-la em um contexto mais amplo de transformações históricas e políticas que envolveram a emergência e consolidação das políticas sociais destinadas ao atendimento à criança e ao adolescente no Brasil ao longo do século XX e início do século XXI (PEREZ e PASSONE, 2010).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA é um órgão consultivo e deliberativo vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e foi instituído pela Lei nº 8.242/91, a qual criou o Fundo Nacional para criança e adolescente

O órgão tem função precípua 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 diretrizes estabelecidas na Lei nº 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, além de acompanhar e avaliar sua execução. Ademais cabe ao CONANDA atuar juntamente com o Poder Executivo com

o fim de regulamentar matérias concernentes aos direitos das crianças e dos adolescentes por meio de resoluções, procedimentos e normas regulamentares sobre os mais variados assuntos (BRASIL, 2006).

Além disso, o CONANDA surge como um importante ator nesse processo, pois tem a função de fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não governamentais; definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distritais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares; estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência, assim como construir indicadores e monitorar a política de atendimento à criança e ao adolescente e acompanhar a elaboração e a execução do Orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

Ademais, o CONANDA tem forte atuação no que diz respeito a controle, gestão e desenvolvimento na área proposta, funciona como um instrumento participativo e paritário para fomentar a discussão e Resolução de temas pertinentes ao governo nacional. Seu caráter decisório, o torna um importante ator na concretização dos direitos das crianças e adolescentes e na elaboração e desenvolvimento de diretrizes de atuação das entidades envolvidas no processo de construção das políticas públicas (PEREZ e PASSONE, 2010). De acordo com o site do Ministério do Desenvolvimento Humano (2020), estão como principais atribuições do conselho:

- Fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não governamentais;
- Definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares;
- Estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência;
- Acompanhar a elaboração e a execução do orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a

execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil;

- Convocar, a cada três anos conforme a Resolução nº 144, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Gerir o Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA)

É importante ressaltar que o CONANDA executa serviços que garantem direitos fundamentais, mais especificamente os de segunda dimensão, os quais impõem condutas positivas, principalmente ao Estado. Através do princípio constitucional da prioridade absoluta, percebe-se um modelo de abordagem colegiada no qual busca-se efetiva participação da coletividade, bem como a imposição ao Estado do dever de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às suas especificidades, visando a garantir seu desenvolvimento integral.

4. AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO DECRETO Nº 10.003/2019

O Decreto 10.003 teve sua publicação no dia 04 de setembro de 2019 e provocou uma alteração severa na estrutura do CONANDA. Na contramão da evolução democrática e da participação social propagada desde os primórdios do século XXI, o Decreto confronta com a ideia de sistematização e desenvolvimento dos direitos da criança e adolescente. Posto isto, é necessário compreender quais foram os impactos consecutivos dos efeitos provocados, pois tal posição governamental e a sistemática de descentralização da política de participação podem ocasionar em conflitos no que tange ao firmamento assuntos centrais do sistema de garantia dos direitos da criança e adolescente. A centralidade do Estado na elaboração da pauta e na definição de diretrizes é uma forte barreira para o pleno funcionamento da capacidade deliberativa e política dos conselhos (TATAGIBA, 2005).

O referido decreto trouxe à tona modificações substanciais, as quais implicam em esvaziamento do órgão, tais como:

1. Houve redução de 28 para 18 no número total de representantes, sendo 9 assentos destinados a diferentes órgãos do governo federal e outros 9 destinados a representantes de organizações da sociedade civil (sendo que a divisão originalmente era de 14 representantes para cada setor).
2. O método de escolha das entidades representantes da sociedade civil, por eleição em assembleia específica, disciplinada pelo Regimento Interno do Conanda, foi substituído por processo seletivo a ser elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
3. Foi estabelecido mandato de dois anos e vedada a recondução dos representantes das entidades não governamentais.
4. O Presidente do Conselho passou a contar com voto de qualidade em caso de empate nas votações.
5. A frequência das reuniões, realizadas mensalmente na redação original, passa a ser trimestral.
6. Houve exclusão da possibilidade de disponibilização de recursos para custear o deslocamento de conselheiros que não residem no Distrito Federal, os quais passarão a participar por meio de videoconferência.
7. Foram dispensados todos os membros do Conanda na data de entrada em vigor do Decreto.

Por um lado, foi mantida a equiparação do número de assentos destinados ao governo e às organizações da sociedade civil, todavia, a alteração que à primeira vista entende-se como sutil, viola o princípio da paridade uma vez que (JUNIOR, 1993, p. 55):

A elaboração e controle na execução das políticas públicas para crianças e adolescentes devem ser deliberadas em conjunto, sociedade civil e Estado. Qualquer mecanismo que preveja a quebra deste princípio – como, por exemplo, o voto de qualidade atribuído ao Presidente do Conselho –, esteja ele incluído na lei criadora do Conselho ou no regimento interno, está em confronto com o Estatuto da Criança e do Adolescente e, por conseguinte, é inválido

Em continuidade, no que tange à alteração nº 04 do Decreto 10.003/2019 (voto de qualidade concentrado no Presidente do Conselho em caso de empate), o autor Felício Pontes Júnior versa sobre alternativa para caso de empate no sentido de que sejam elaborados outros instrumentos aptos a resolvê-lo.

O professor cita como exemplo a realização de nova votação ou, ainda, a criação de comissão, composta por igual número de membros que votaram contra e a favor, com vistas ao consenso; não sendo obtido consenso, a matéria seria retirada de votação. Assevera o autor, entretanto, que a proposta não é consenso, uma vez que há aqueles que sustentam a possibilidade do voto de qualidade como forma de impedir a demora na solução de questões, que deixariam de ser objeto de deliberação, às vezes, em função de manobras políticas.

Em um Estado democrático, a Constituição possui o objetivo de versar acerca de consensos primários e essenciais para a guarda da dignidade do povo, bem como promover um ambiente no qual o regime democrático, nas palavras do Min. Luís Roberto Barroso, não possa ser afetado por maiorias políticas ocasionais.

Por esse ângulo, a criação dos conselhos nacionais permite a materialização do princípio da participação popular direta, uma vez que constituem “importantes canais de atuação entre instâncias governamentais e a sociedade civil organizada” (LIMA, 2016, p.29). Portanto a sociedade civil, ao participar da elaboração de políticas públicas e da fiscalização do seu controle e execução, propicia a materialização do pluralismo político, assegurando o funcionamento adequado dos mecanismos democráticos.

Há um conjunto de decisões que não podem ser subtraídas dos órgãos eleitos pelo povo a cada momento histórico. O critério de escolha dos componentes do colegiado, os requisitos prévios dessa opção e composição, a duração do mandato, o processamento das votações, a frequência das reuniões e o modo de convocá-las, entre outros dados, mostram a possibilidade de eficiência de um órgão coletivo (MACHADO, 2013, p. 193).

4.1 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em face do Decreto nº 10.003/2019

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 622) teve como objeto principal o Decreto nº 10.003/2019, via pela qual se objetivava impugnar as alterações no Conanda que, conforme à inicial, causavam empecilhos para o funcionamento adequado do órgão e limitavam a participação das organizações da

sociedade civil tendo como consequência a limitação do próprio exercício da função de controle do Conselho, tornando-o mero órgão ratificador de decisões tomadas pelo Poder Executivo.

Atuaram no papel de amici curiae as organizações sociais de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, propugnando a impugnação do referido Decreto por violar normas constitucionais. Destaca-se o desempenho do Instituto Alana, o qual insistentemente se manifestou no sentido de requerer que fossem cessadas as violações. O ministro-relator Luís Roberto Barroso, em decisão liminar⁵, emitida no dia 20 de dezembro de 2019, decidiu: restabelecer os mandatos dos conselheiros e das conselheiras da sociedade civil no Conanda, até o término da gestão (outubro/2020); determinar que as reuniões continuassem mensais e fossem realizadas com o custeio de deslocamento dos conselheiros e das conselheiras sob incumbência do governo federal; que a próxima eleição dos representantes da sociedade civil fosse feita em assembleia específica, e não em processo seletivo público sob controle do MMFDH; e restaurar a eleição do presidente do Conanda por seus pares, ao invés de indicado pelo presidente da República.

A manifestação da Advocacia-Geral da União, no que diz respeito ao mérito, foi no sentido de que a Chefia do Poder Executivo detinha ampla discricionariedade para alterar políticas públicas e que não cabia ao Poder Judiciário a apreciação do mérito nessas decisões, preponderantemente políticas, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. A medida cautelar concedida pelo Min. Luís Roberto Barroso se resumiu a suspender alguns dispositivos do Decreto voltados à forma de eleição dos membros da sociedade civil e do Presidente do Conselho, bem como ao custeio de deslocamento e periodicidade das reuniões. A decisão monocrática também restabeleceu o mandato dos membros que haviam sido destituídos imotivadamente.

Submetida a julgamento pelo plenário do STF, as questões preliminares da ADPF foram superadas pelos ministros, firmando-se o entendimento de que não se tratava de arguição de inconstitucionalidade reflexa, mas sim de verificação da compatibilidade do decreto com normas constitucionais.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 622/DF – Distrito Federal. Ministro Luís Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 21 maio 2021. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>>. Acesso em: 18 jun. 2021

Por certo, a decisão liminar e de mérito do STF estabeleceu interrupção às condutas autoritárias constantes no Decreto nº 10.003. A maior parte do teor do Decreto foi classificada no julgamento do mérito como um “legalismo autocrático” ou um “constitucionalismo abusivo”, a exemplo do que vem ocorrendo em outros países, em que há “a atuação de líderes carismáticos, eleitos pelo voto popular, que, uma vez no poder, modificam o ordenamento jurídico, com o propósito de assegurar a sua permanência no poder” (STF, 2021, p. 3).

Nos termos do voto do ministro relator, o STF evidenciou que os atos discricionários do Poder Executivo restam limitados nas normas constitucionais. Portanto, uma vez extrapolados, cumpre ao Poder Judiciário a função de revisá-los:

Compete ao Presidente da República exercer a direção superior da administração pública federal, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos do Executivo, nos termos necessários a viabilizar a sua gestão. Trata-se de competência discricionária, que integra a ideia de separação de poderes e que assegura que o Poder Executivo funcione sem interferências indevidas (art. 2º, CF). O Supremo Tribunal Federal reconhece e respeita tal competência, de modo que eventuais intervenções nesse tema devem ser reservadas para situações excepcionais. Entretanto, os atos discricionários do Presidente da República encontram limite na Constituição e nas leis. A inobservância de tal limite autoriza o Poder Judiciário a revisá-los porque, nessa hipótese, o Judiciário não realiza um juízo político quanto às escolhas efetuadas pelo Presidente, mas sim um juízo quanto à constitucionalidade ou à legalidade do ato, que constitui a essência da sua missão institucional.⁶

O ministro Barroso, ao proferir decisão em sede de ADPF nº 622, conceituou o constitucionalismo abusivo e fixou tese afirmando que uma norma, a pretexto de regulamentar dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos, é inconstitucional, conforme ementa a seguir:

Ementa: DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO Nº 10.003/2019. COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação. Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais. 2. A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, o exercício dessa competência encontra limites na Constituição e nas leis, e deve respeitá-las. 3. As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e

⁶ Ibidem, p. 16 do acórdão.

do Adolescente - Conanda, a pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição. Tais regras contrariam norma constitucional expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e § 7º, e art. 204, II, CF). 4. Ação julgada parcialmente procedente. Tese: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”

Ainda em seu voto, Barroso afirma que a atuação dos líderes populistas, além da intenção de manipular a constituição, pode ser definida em cinco pontos:

- i. a tentativa de esvaziamento ou enfraquecimento dos demais Poderes, sempre que não compactuem com seus propósitos, com ataques ao Congresso Nacional e às cortes;
- ii. o desmonte ou a captura de órgãos ou instituições de controle, como conselhos, agências reguladoras, instituições de combate à corrupção, Ministério Público etc.;
- iii. o ataque a organizações da sociedade civil, que atuem em prol da defesa de direitos no espaço público;
- iv. a rejeição a discursos protetivos de direitos fundamentais, sobretudo no que respeita a grupos minoritários e vulneráveis – como negros, mulheres, população LGBTI e indígenas; e (v) o ataque à imprensa, quando leva ao público informações incômodas para o governo.⁷

Cabe asseverar, entretanto, que a liminar e a decisão de mérito não acataram os pedidos relacionados à supressão do voto de qualidade do presidente do Conanda, “uma vez que parece razoável como critério de solução de impasse” (STF, 2021, p.13), e também não anularam a redução paritária do número de vagas de conselheiros e conselheiras, assim como do impedimento de recondução de representantes da sociedade civil.

Infelizmente o ministro-relator Luís Roberto Barroso e os demais do plenário que seguiram o seu voto compreenderam por “critério de solução de impasse” o voto de qualidade. No cenário ao qual o CONANDA se insere, o mecanismo, na verdade, se adequa ao governo com o feitiço de esvaziar o poder político da sociedade civil.

⁷ Ibidem, p. 17 do acórdão.

Logo, conclui-se que todo debate no Conanda terá a decisão do colegiado preeminente balizada pelos interesses do governo.

O voto de qualidade, no atual contexto político de deliberação, tem o condão de reproduzir autoritarismo político disfarçado na intenção de seguir os ditames democráticos. A adoção desse critério cria um óbice estrutural na forma como o controle social deve funcionar, uma vez que forma hegemonia caracterizada pela maioria predeterminada dos votos das representações do Estado, reduzindo assim o potencial participativo e de incidência política da sociedade civil, minando a própria democracia.

Ainda assim, entende-se, portanto, que ao tratar no mérito de questão eminentemente política, de competência discricionária do Presidente da República, a STF atuou no sentido de proteger o texto constitucional e garantir sua efetividade para tutelar os direitos fundamentais relacionados à proteção das crianças e adolescentes, essencialmente no que diz respeito à participação de membros de entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas direcionadas a crianças e adolescentes.

Único voto divergente, o Min. Marco Aurélio asseverou que as normas impugnadas não sinalizariam uma tentativa do Presidente da República de impedir o processo de participação popular das organizações representativas na gestão pública.

Seu fundamento principal consistiu na competência atribuída à Administração, através das pastas ministeriais, para decidir acerca da organização dos colegiados. Interpretou o Ministro que tal competência era uma atribuição essencial do Chefe do Executivo e que qualquer interpretação divergente culminaria em limitação ou supressão da atribuição.

Entretanto, com toda vênua, tal raciocínio não se coaduna com a doutrina de princípio da prioridade absoluta destinado à criança e ao adolescente. Não se trata de desrespeito ou busca de atalhos ao mandamento constitucional da separação de poderes, mas sim, de possibilidade jurídica de determinação judicial para que o Poder Executivo efetive políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, pois no caso em análise se trata de proteção insuficiente aos direitos dos infante juvenis e retrocesso à participação popular na gestão das políticas públicas.

O Poder Judiciário não estaria criando política pública, mas determinando o cumprimento de política pública constitucionalmente e legalmente definida, inclusive no que tange à maneira concreta de implementá-la.

5. O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO

As democracias não costumam mais morrer por meio de ações de generais estadistas, mas sim através de líderes os quais chegam ao poder eleitos através do voto. Por isso, o seu término não se revela claro e evidente: não há golpe de Estado, assassinato do presidente ou a suspensão da constituição. Uma democracia se torna autocracia através de um processo lento e continuado, de forma que “a erosão da democracia é, para muitos, quase imperceptível” (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018).

Em muitos casos, tais atitudes em direção à subversão da democracia são toleradas pela sociedade e pelo Judiciário, porque são retratadas como esforços em melhorar a democracia ou combater a corrupção (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018). Neste cenário, o grande perigo enfrentado pelas democracias contemporâneas está no caráter institucional e na sutil e dissimulada transição para o autoritarismo.

Atualmente, de outro modo, vê-se que tais lideranças procuram outras alternativas para evitar mudanças drásticas em direção à autocracia e, ao invés disso, fingem ser órgãos democráticos ao tempo em que atuam para extinguir suas funções. Tal processo de subversão, no caso em análise, é visível através do não seguimento de trâmites regulares de publicização de resoluções do CONANDA pelo Governo de maneira intencional. Com isso, evidencia-se uma manobra administrativa voltada para a restrição da legitimidade e a operação regular do conselho.

As lideranças autoritárias nascem de momentos de tensão entre as diferenças. Com o objetivo eliminar essas discrepâncias, adotam medidas autoritárias principalmente destinadas às minorias, não necessariamente aplicando violência. O autoritarismo apresenta um âmago contrário às diferenças (STENNER, HAIDT, 2018).

Inclina a pessoa para diversas atitudes e comportamentos relacionados com a estruturação da sociedade e das interações sociais de maneiras que aumentem a uniformidade e minimizem a diversidade das pessoas, crenças e comportamentos. Isso tende a produzir uma gama característica de posturas funcionalmente relacionadas, todas voltadas para glorificar,

encorajar e recompensar a uniformidade e depreciar, suprimir e punir as diferenças⁸

Barroso explica que: “A democracia vive um momento delicado em diferentes partes do mundo, em um processo que tem sido batizado como recessão democrática, retrocesso democrático, constitucionalismo abusivo, democracias iliberais ou legalismo autocrático.” (BARROSO, 2021). Segue conceituando que o constitucionalismo abusivo é o abuso do Poder Executivo em relação a uma atividade atípica que é a atividade normativa do governo. Tal abuso é passível de ocorrer em nível constitucional, por meio de propostas de emendas à Constituição, em nível infraconstitucional, através de leis, decretos e portarias do governo restritivas de direitos fundamentais como também provocam interferência no desempenho dos órgãos e instituições públicas.

O constitucionalismo abusivo é um movimento corriqueiro de governos populistas⁹, o qual se consuma através de atos normativos, que quando observados de maneira democrática, são necessários para viabilizar a concretização dos atos de governança e de políticas públicas. Entretanto, para governos populistas, são formas de controle da administração pública ou mesmo subversão de direitos fundamentais e de cooptar desde as instituições de controle, a exemplo do Parlamento e das Cortes Constitucionais, com a finalidade de enfraquecimento do sistema de controle dos demais poderes.

Tais governos não têm como objetivo privilegiar o espírito democrático como regime político, mas sim, ultrapassar limites jurídicos para a manutenção de seu poder. As ações são justificadas em promessas destinadas à grande massa do

⁸ No original: “inclines one toward attitudes and behaviors variously concerned with structuring society and social interactions in ways that enhance sameness and minimize diversity of people, beliefs, and behaviors. It tends to produce a characteristic array of functionally related stances, all of which gave the effect of glorifying, encouraging and rewarding uniformity and disparaging, suppressing, and punishing difference”.

⁹ Scheppele reconhece a dificuldade de se definir com precisão o populismo e de se qualificar como “populistas” as práticas de diversos líderes políticos. Esses representantes, habitualmente, são eleitos em um contexto de retirada de representantes anteriores taxados como corruptos e em um cenário no qual há poucas opções disponíveis de escolha do eleitorado. A aprovação popular eventual é tratada pelos líderes populistas contemporâneos como mero instrumento de legitimação para a tomada de medidas menos democráticas e de combate retórico às críticas que eventualmente recebem (Scheppele, 2019, p. 330). Sobre esta temática, Inglehart e Norris (2017) entendem que o crescente apoio a partidos autoritários populistas é motivado por uma reação contra a mudança cultural presenciada nos últimos trinta anos e por uma queda na “segurança existencial” das camadas mais pobres: os ganhos econômicos foram, em maior parte, para os que estão no topo, enquanto uma grande parte da população experimentou declínio da renda real e segurança no emprego, tendo que enfrentar simultaneamente competição contra imigrantes e refugiados

eleitorado. Dessa maneira, nos primeiros mandatos, visam alterar a legislação eleitoral para que os pleitos subsequentes não representem riscos reais à manutenção do governo que chefiaram (SCHEPPELE, 2019).

Uma vez que os movimentos constitucionais possuem particularidades em diferentes camadas históricas, surgiu um fenômeno que infelizmente se fortalece diariamente, fortificando suas raízes. Para Landau o fenômeno pode ser definido como Constitucionalismo Abusivo (*abusive constitutionalism*)¹⁰, para outros autores o mesmo evento possui outras terminologias, assim Mark Tushnet o define como Constitucionalismo Autoritário (*authoritarian Constitutionalism*)¹¹ e Ozan Varol o chama de Furtividade Autoritária (*Stealth Authoritarianism*)¹². Ainda que os nomes não sejam os mesmos, o fenômeno possui igualdade em todos os seus aspectos, sendo identificado como um meio utilizado pelos grupos que detêm o poder para estruturar ou restaurar uma Constituição, com a principal finalidade de se conservarem no poder, limitando a atuação da oposição, diminuindo a competência das instituições e, como resultado, minando o andamento e a aplicabilidade da democracia.

Verificam-se, didaticamente, três aspectos do constitucionalismo abusivo (BARBOZA, FILHO, 2018):

O constitucionalismo abusivo ocorre, por exemplo, a) com a desconsideração da forma federativa de Estado por meio da centralização inconstitucional das competências no governo central e na Presidência da República, b) com o ataque ao núcleo essencial do processo eleitoral competitivo e periódico e c) com a afronta aos elementos estruturais da separação dos poderes e ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.¹³

O constitucionalismo abusivo aponta a utilização desmedida de institutos do direito constitucional e do Estado para transgredir e minar a democracia liberal através especialmente de emendas constitucionais e da substituição de constituições por novas leis fundamentais (LANDAU, 2013). Em suma, é todo e qualquer uso de instrumentos de mudança constitucional com a finalidade de minar a democracia, ou seja, tornar um Estado relevantemente menos democrático do que era antes.

¹⁰ Landau (2013), p. 1.

¹¹ Tushnet (2015), p. 1.

¹² Varol (2015), p. 1.

¹³ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; FILHO Ilton Norberto Robl. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018

O padrão executado é um tipo de falso constitucionalismo, o qual constitui espécies ainda não vistas de governos autoritários ou semiautoritários, os quais não necessariamente utilizam golpes de Estado para chegar ou permanecer. O partido com maioria, as coalizões de partidos e os Presidentes da República podem utilizar de emendas constitucionais para, por exemplo, a aprovação de reeleição do Chefe do Executivo, além de modificarem mecanismos de controle sobre os demais Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

O conceito propagado por David Landau tem como seu principal exemplo a desativação coordenada do sistema de freios e contrapesos¹⁴ de uma dada ordem constitucional por meio de mudanças (emendas) e substituições constitucionais com o objetivo de transformar o que era inconstitucional em constitucional. Uma das principais razões de existir do CONANDA está baseada na função de contrabalançar o monopólio de construção de políticas públicas e cuidado destinado às crianças e adolescentes.

Apesar das alterações não se consubstanciarem através do mecanismo de emenda constitucional, o Decreto provoca o mesmo efeito destrutivo no que diz respeito à tentativa de minar a democracia. O desmonte provocado no CONANDA revela-se como uma tática de equilibrar a autoridade devido à ausência de maioria pró governo no congresso nacional para aprovação de emendas constitucionais

As intenções autoritárias ficaram mais complexas e a utilização da Constituição para camuflar movimentos autoritários tornou-se a atual propensão. Por isso, Roberto Niembro ensina que o constitucionalismo autoritário é uma forma muito sutil de governar, uma vez que as elites governantes as quais detêm intento autoritário, exercem o poder em estados não totalmente democráticos utilizando os elementos da própria constituição (NIEMBRO, 2017, p. 1).

Niembro conceitua o constitucionalismo autoritário:

O constitucionalismo autoritário enfatiza uma maneira em que as elites democráticas governantes com mentalidade autoritária exercem o poder em Estados que não são completamente democráticos, ao que sua Constituição liberal democrática, no lugar de limitar o poder do Estado e empoderar aqueles que não tem poder, é utilizada prática e ideologicamente de maneira autoritária (2016, p. 239).

¹⁴ O sistema de freios e contrapesos é o mecanismo pelo qual se estabelecem áreas de inserção e de controle recíproco entre os três Poderes, a partir da supremacia da Constituição e da rigidez de suas normas. Visa assegurar a permanência dos valores, princípios e direitos constitucionais em face das circunstâncias políticas de ocasião e de eventuais maiorias eleitorais (Barroso, 1996, p.157/161).

Rodrigo Dornas explica a diferença entre o constitucionalismo autoritário do abusivo. O Constitucionalismo Autoritário representa uma prática que existe em regimes consolidados, e o Constitucionalismo Abusivo está vinculado a regimes que conquistam o poder de maneira democrática com o objetivo de consolidar-se autoritariamente, em geral, de modo populista (2020, p. 289). Entretanto, Dornas afirma que ambas possuem alto grau de autoritarismo, e poderiam ser consideradas abusivas ou autoritárias indiscriminadamente.

A dimensão pela qual se utiliza o termo constitucionalismo autoritário possui uma clara prerrogativa, mas, todavia, evidente dificuldade teórica. A utilização do termo “Constitucionalismo Autoritário” apresenta um certo esvaziamento em seu conceito justamente pelo motivo dele não considerar a abordagem clássica de constitucionalismo, a qual necessariamente remete à ideia básica de uma democracia liberal, do Estado de Direito e da Proteção dos Direitos Humanos. Nesse sentido, o professor Konrad Lachmayer explana que o autoritarismo é o oposto do propagado pelo constitucionalismo, pois, evidentemente, o núcleo da conceituação dos elementos autoritários são o iliberalismo, limitação da democracia, extensão do poder do governo, restrição de direitos etc. (LACHMAYER, 2017).

Considerando que o constitucionalismo é um conceito lastreado em ideias de uma democracia liberal, Lachmayer conceitua o autoritarismo constitucional:

O autoritarismo constitucional é uma categoria conceitual de autoritarismo, que usa o direito constitucional (não o conceito de constitucionalismo) para estabilizar politicamente os governos e que abusa e distorce certas instituições constitucionais (sem lhes dar plenos poderes). Ele cria a aparência de constitucionalismo, ao mesmo tempo em que enfraquece o conceito (LACHMAYER, 2017, p. 2).

Por ter o constitucionalismo um conceito essencial, esse não poderia ser aplicado para transgredir a ordem constitucional, exatamente porque essa base pode vir a ser compreendida como algo consolidado e permanente. Logo, somente um revisionismo histórico que modificasse sua base permitiria seu uso. Portanto, o constitucionalismo autoritário e o autoritarismo constitucional não devem ser confundidos. Enquanto o primeiro é uma contradição conceitual, o segundo deve ser utilizado para designar regimes que utilizam o direito constitucional para satisfazer suas próprias convicções (LACHMAYER, 2017)

Rodrigo Dornas leciona que os conceitos fundamentais do constitucionalismo devem ser preservados, pois possuem ideias que não podem ser dissociadas, como por exemplo, a democracia e o estado de direito. Uma vez que ocorra tal afastamento, a noção de constitucionalismo como instrumento de controle do poder político acaba se esvaindo. Ademais, pode acarretar num fenômeno de distorção conceitual tão elevada, que exemplos práticos listados pelos defensores do termo constitucionalismo autoritário, seriam impossibilitados, pois, não seria possível reconhecer a prática do constitucionalismo, mas de puro autoritarismo sob o manto de uma fachada de legalidade (DORNAS, 2020).

Portanto, a adequação ao caso concreto em análise tende a ser feita através do conceito de Autoritarismo Constitucional de Lachmayer. A Presidência da República utilizou do instituto do decreto, com previsão pelo direito constitucional, para criar estabilidade em suas políticas. Ademais, com o falso pretexto de reestruturação discricionária da Administração Pública, atuou para que os direitos da criança e do adolescente fossem desamparados. Sem o devido apoio para o funcionamento, o CONANDA restou impedido de tutelar e garantir a proteção aos jovens e principalmente, participar da formação compartilhada de políticas públicas.

6. CONCLUSÃO

Os atos que arruínam a construção democrática liberal são de fato um problema central dos países que desejam perpetuar seus fundamentos democráticos. Em face dos atos autoritários mascarados pela aparência de constitucionalidade, ocorre uma enganadora propagação de ideais democráticos para garantir a ascensão e manutenção de líderes populistas ao poder.

A democratização do modelo institucional firmado pelo texto da Constituição possibilitou que fosse adotado a forma dos conselhos nas diversas áreas do setor público e da federação, garantindo a diversidade dos grupos de interesse na representação da composição dos locais de deliberação acerca das políticas públicas. O compartilhamento da capacidade de administrar a “coisa pública” com atores sociais advindos de diferentes grupos de interesse da sociedade baseia-se nos fundamentos constitucionais da cidadania (art. 1º, inc. II), da participação social na criação e implementação das políticas públicas (art. 194, inc. VII, art. 204, inc. II, art. 206, inc. VI, art. 227, par. 7º).

O caso do CONANDA, analisado nesta monografia com base na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 622, demonstra um exemplo de como a interferência do governo pode atrapalhar décadas de consolidação institucional do modelo dos conselhos. O uso de estratégias de cunho moral, administrativo e jurídico para remodelar a composição e o funcionamento do Conanda se deu de forma autoritária e discriminatória, pois utilizou-se das normas jurídicas como instrumento de controle político voltados à manutenção da última palavra nas deliberações.

Tais ações foram anuladas de maneira parcial na decisão do STF sobre a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.003/2019. Entretanto, a liminar e a decisão de mérito não acolheram os pedidos concernentes à supressão do voto de qualidade do presidente do Conanda, “uma vez que parece razoável como critério de solução de impasse” (STF, 2021, p.13), e também não anularam a redução paritária do número de vagas de conselheiros e conselheiras, assim como do impedimento de recondução de representantes da sociedade civil.

Ficou caracterizado, portanto, o enquadramento no conceito autoritarismo constitucional de Konrad Lachmayer. uma vez que tem o cuidado de não usar indevidamente dos elementos constitucionais, e designar a manipulação dos instrumentos do constitucionalismo.

8. BIBLIOGRAFIA

AMIM, Andréa Rodrigues. Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos - Coordenação Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel. 11a ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; FILHO Ilton Norberto Robl. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 9, 2007.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 128, nº 135, p. 1-68, 16. jul. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 622/DF – Distrito Federal. Ministro Luís Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 21 maio de 2021. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

FULLER, Paulo Henrique Aranda. Estatuto da Criança e do Adolescente comentado - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

JUNIOR, Felício Pontes. Conselho de direitos da criança e do adolescente. São Paulo: Malheiros, 1993.

LACHMAYER, Konrad. Constitutional authoritarianism, not authoritarian constitutionalism! 2017. Disponível em: <https://voelkerrechtsblog.org/articles/constitutional-authoritarianism-not-authoritarianconstitutionalism/>. Acesso em: 14 set. 2020.

LANDAU, David. (2013, abr. 3). Abusive Constitutionalism. 47 UC Davis Law Review 189; FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). Como as Democracias Morrem. Rio de Janeiro: Zahar.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. 11a edição, revista e ampliada - São Paulo: Malheiros, 2010.

LIMA, José Leonidas Bellem de. Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do CONAMA, In: Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, p. 25-40, maio/jun. 2016.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. 11a ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito ambiental brasileiro, 21ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

NIEMBRO, Roberto. Conceptualizing authoritarian constitutionalism. 2017. Disponível em: <https://voelkerrechtsblog.org/articles/conceptualizing-authoritarianconstitutionalism/>. Acesso em: 1 out. 2020.

OLIVEIRA, Rodrigo Dornas de. A impossibilidade conceitual de um constitucionalismo autoritário ou abusivo: a experiência constitucional de Singapura em perspectiva comparada. In: MEYER, Emilio Peluso Neder (org.). Direito Constitucional Comparado: perspectivas contemporâneas. Porto Alegre: Fi, 2020. p. 281-307. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/colecaoopgd-ufmg-2018/Direito%20Constitucional%20Comparado.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2021.

PEREIRA, Almir Rogério. Visualizando a política de atendimento. Rio de Janeiro: Kroart, 1998.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. The University of Chicago Law Review, v. 85, n. 2, p. 545-583, 2018. Disponível em: Acesso em: 17 maio 2020.

VAROL, O. O. (2015). Stealth Authoritarianism (April 24, 2014). 100 Iowa Law Review 1673; Lewis & Clark Law School Legal Studies Research Paper No. 2014-12. Available at SSRN: Recuperado a partir de: <<https://ssrn.com/abstract=2428965>>. Acesso em: 17 maio 2020.