



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB**, serviço público dotado de personalidade jurídica própria e forma Federativa, regulamentado pela Lei 8.906/94, com sede em Brasília/DF, no SAUS, Qd. 05, Lote 01, Bloco M, inscrito no CNPJ sob nº 33.205.451/0001-14, endereço eletrônico: *pc@oab.org.br*, **vem**, por seu Presidente e pelos advogados signatários, com instrumento procuratório específico incluso, amparado nos arts. 102, inciso I, alínea “a”, e 103, inciso VII, da Constituição Federal, bem como no art. 2º, inciso VII da Lei 9.868/99, **ajuizar** a presente

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)**

em face dos arts. 3º e 14, I (na parte em que revoga o art. 5º, VI, do Decreto 5.912/06) do Decreto n. 9.926, de 19 de julho de 2019, que dispõem sobre a composição do Conselho Nacional de Política sobre Drogas, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

**I – DO OBJETO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

A presente ação tem por objeto a análise, por parte dessa Suprema Corte, da constitucionalidade dos arts. 3º e 14, I, do Decreto 9.926/2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD. O art. 3º regulamenta a composição atual do Conselho, definindo as pessoas e entidades que terão espaço no órgão de deliberação, sem contemplar a participação da sociedade civil. O art. 14, I, por sua vez, determinou a revogação de dispositivos do Decreto n. 5.912/06, entre os quais está o art. 5º, IV, que definia a composição do órgão com a devida incorporação de participação social. Eis a redação dos dispositivos ora impugnados:

**DECRETO Nº 9.926, DE 19 DE JULHO DE 2019**

**Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas**

**Art. 3º** O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas terá a seguinte composição:

**I** - o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá;

**II** - o Ministro de Estado da Cidadania;

**III** - um representante dos seguintes órgãos e entidade da administração pública federal:

a) Ministério da Defesa;

b) Ministério das Relações Exteriores;

c) Ministério da Economia;

d) Ministério da Educação;

e) Ministério da Saúde;

f) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos;

g) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

h) Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

**IV** - o Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

**V** - o Secretário Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania;

**VI** - um representante de órgão estadual responsável pela política sobre drogas; e

**VII** - um representante de conselho estadual sobre drogas.

§ 1º Cada membro do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e seus impedimentos.

§ 2º Os Ministros de Estado de que tratam os incisos I e II do caput serão substituídos pelos respectivos Secretários-Executivos em suas ausências e seus impedimentos.

§ 3º Os Secretários de que tratam os incisos IV e V do caput serão substituídos pelos seus respectivos substitutos eventuais.

§ 4º Os membros do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e respectivos suplentes de que tratam as alíneas “a” a “h” do inciso III do



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

caput e os incisos VI e VII do caput serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

[...]

Art. 14. Ficam revogados os seguintes dispositivos do Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006 :

I – os art. 4º ao art. 13 ; e

Conforme se demonstrará, as previsões não se compatibilizam com a ordem jurídica, pois vão de encontro a preceitos estruturantes da Constituição Federal, notadamente os fundamentos da soberania popular e cidadania, que se concretizam pelo exercício da participação social efetiva na condução de políticas públicas.

Preliminarmente, é importante destacar que o CONAD é o órgão superior do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas – SISNAD, que foi instituído pela Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006. No mesmo ano, para regulamentar a lei, foi editado o Decreto n. 5.912/06, no qual se previa participação expressiva de instituições ou entidades nacionais da sociedade civil na composição do CONAD.

Sucedem que o art. 3º do Decreto n. 9.926/19, ora impugnado, reestruturou o CONAD e **retirou completamente a presença da sociedade civil no Conselho**, extinguindo a previsão de participação de todas as entidades e instituições antes amparada pelo art. 5º, VI do Decreto n. 5.912/06, ora revogado, que garantia a presença de profissionais das mais diversas categorias e com comprovada experiência e atuação no trabalho com substâncias psicotrópicas, especificadamente:

Decreto 5.912/06

Art. 5º São membros do CONAD, com direito a voto:

[...]

VI - representantes de organizações, instituições ou entidades nacionais da sociedade civil:

- a) um jurista, de comprovada experiência em assuntos de drogas, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB-Federal;
- b) um médico, de comprovada experiência e atuação na área de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Medicina - CFM;



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

- c) um psicólogo, de comprovada experiência voltada para a questão de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Psicologia - CFP;
- d) um assistente social, de comprovada experiência voltada para a questão de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Serviço Social - CFESS;
- e) um enfermeiro, de comprovada experiência e atuação na área de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Enfermagem - COFEN;
- f) um educador, com comprovada experiência na prevenção do uso de drogas na escola, indicado pelo Conselho Federal de Educação - CFE;
- g) um cientista, com comprovada produção científica na área de drogas, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC;
- h) um estudante indicado pela União Nacional dos Estudantes - UNE;

Assim, com a edição do Decreto 9.926/16, que determinou nova composição do CONAD (art. 3º) e revogou o disposto no art. 5º, IV do Decreto 5.912/06 (art. 14, I), todas as entidades acima citadas, que podem muito contribuir, cada qual na sua área de atuação, para o debate e desenvolvimento das políticas públicas sobre drogas, **foram indevidamente excluídas** do Conselho que se destina justamente a determinar a orientação central e execução das atividades vinculadas à referida temática, tão sensível e importante.

À luz dessas considerações, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no exercício de sua prerrogativa de defesa da ordem constitucional (art. 103, VII, da CF), reforçada pela disciplina legal de suas elevadas finalidades institucionais (art. 44, I, do Estatuto da Advocacia e da OAB), comparece ao guardião da Carta Cidadã para pugnar pela declaração de inconstitucionalidade dos arts. 3º e 14, I (na parte em que revogou o art. 5º, VI do Decreto 5.912/06) do Decreto n. 9.926/2019.

## **II – DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO**

A Emenda Constitucional 32/2001, no interesse de racionalizar o processo legislativo, introduziu importantes modificações na repartição de atribuições entre os Poderes Legislativo e Executivo. Por um lado, no interesse de restringir os abusos no exercício impróprio de atividade legislativa por parte da Presidência da República, deu-se disciplina mais minudente e restritiva para as medidas provisórias.

Por outro lado, para facilitar e tornar mais eficiente a atuação do Chefe de Estado na condução da máquina administrativa, dispensou-se a exigência de edição de lei para a estruturação dos Ministérios e demais órgãos da administração pública que não ocasionasse aumento de despesa (arts. 61, §1º, II, ‘e’; 84, VI, ‘a’; e 88, da CF) e para a extinção de funções e cargos públicos vagos (art. 84, VI, ‘b’, da CF).



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

Ao analisar as novas hipóteses de atuação do Poder Executivo por meio de decreto, antes dependentes de lei, passou a doutrina pátria a enquadrá-las na categoria dos “decretos autônomos” – espécie normativa que, apesar da roupagem secundária, tem conteúdo propriamente de norma primária, uma vez que inova na ordem jurídica e almeja retirar sua validade diretamente da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Esse é o caso do Decreto 9.926/2019, ora questionado, editado com suporte no art. 84, VI, ‘b’, da Carta Cidadã, nos termos da própria ementa do ato normativo disponibilizada pelo site do Planalto.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou reiteradamente no sentido do cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra decretos autônomos, pelas razões antes elencadas. Citem-se, nesse sentido, entre outros precedentes: ADI 3239 (Rel. Min. Eros Grau, Rel. p/ o Acórdão Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJ 1º.2.2019); ADI 3664 (Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 21.9.2011); ADI 1435-MC (Rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ 6.8.1999).

Por isso, perfeitamente cabível a medida aqui proposta.

Contudo, caso o Tribunal não entenda pela adequação da via eleita, indica o Requerente a viabilidade do conhecimento da presente ação como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com base no imperativo da fungibilidade, muitas vezes adotado pelo Excelso Pretório em casos limítrofes<sup>2</sup>, quando também atendidos os demais requisitos de cabimento da medida, como se mostra no presente caso, tendo em vista: (i) a existência de ato do Poder Público, consistente na edição do Decreto 9.926/2019; (ii) a afronta a preceitos constitucionais consubstanciados no princípio democrático da soberania popular e cidadania; (iii) o atendimento do requisito da subsidiariedade, dada a inexistência de outro meio capaz de reparar as lesões apontadas.

Tratando-se o Requerente de legitimado universal, nos termos da ADI 3 (Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 18.9.1992), e existindo incompatibilidade entre os

<sup>1</sup> Nos termos de Gilmar Ferreira Mendes, “A modificação introduzida pela EC n. 32/2000 inaugurou, no sistema constitucional de 1988, o assim chamado “decreto autônomo”, isto é, decreto de perfil não regulamentar, cujo fundamento de validade repousa diretamente na Constituição”. In: MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 7 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1276.

<sup>2</sup> Vide ADI 4180-MC-REF (Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2010) e ADPF 72-QO (Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal pleno, DJ 2.12.2005), entre outros precedentes. São casos limítrofes aqueles que apresentam dúvida razoável quanto ao devido enquadramento jurídico do ato questionado.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

dispositivos ora impugnados e a Constituição Federal de 1988, é perfeitamente admissível a fungibilidade da ação, se esse for o caso.

### **III – DO MÉRITO:**

O Presidente da República, na linha de sucessivas medidas de reorganização administrativa que têm sido tomadas e sob o pretexto de “desburocratizar” e simplificar estruturas da Administração Pública, editou decretos visando a extinção e/ou esvaziamento de diversos Conselhos.

A presente ação trata do Decreto n. 9.926/19, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD, especificamente no que toca à extinção da participação no Conselho de membros qualificados da sociedade civil, ocasionada pelo art. 3º que tratou de definir a atual composição e não incluiu nenhuma das organizações previstas no art. 5º, VI do Decreto 5.912/06, que restou revogado pelo art. 14, I, por essa razão também impugnado na presente ação.

A alteração normativa não se compatibiliza com a ordem jurídica constitucional, notadamente com os fundamentos da República Federativa insculpidos no art. 1º, I e II, quais sejam a soberania popular e a cidadania, bem como viola o parágrafo único da mesma norma, que consagra o preceito segundo o qual “todo o poder emana do povo”.

As disposições ora impugnadas representam, caso mantidas no ordenamento, verdadeiro retrocesso democrático e violação a direitos fundamentais, além de representarem a manifestação de um constitucionalismo abusivo, com a quebra do equilíbrio representativo e o desvirtuamento do princípio da separação dos poderes, nos termos do vên. decidindo essa E. Corte Constitucional.

O que se verifica é que o Decreto ora questionado fere mandamentos da Carta Magna, **mitigando o princípio da soberania popular, reduzindo indevidamente a participação popular e criando barreiras de acesso** da sociedade civil aos locais e espaços de debate e deliberações que, por sua própria natureza, devem ser públicos, plurais e acessíveis a todos, pelos fundamentos a seguir expostos.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

**DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR E CIDADANIA - art. 1º, I e II, da CF/1988**

Como narrado, sob o pretexto de extinguir cargos e supostamente enxugar a estrutura administrativa como forma de redução da burocracia, o Presidente da República editou o Decreto n. 9.926/19 e excluiu integralmente a participação de entidades da sociedade civil do rol de membros do CONAD, esvaziando sobremaneira o espaço e a amplitude da deliberação do Conselho.

De início, destaca-se que todas as entidades e representantes excluídos são de setores da sociedade civil, tais como médicos, psicólogos, enfermeiros, educadores, advogados, psicólogos. Ou seja, correspondem a profissionais com formação técnica específica e relevante para atuar no âmbito do CONAD.

Além da formação técnica, a previsão anterior e atualmente revogada, contida no art. 5º, VI do Decreto n. 5.912/06, exigia que cada membro fosse indicado pelas respectivas instituições e entidades de classe que representavam e que tivesse “comprovada experiência voltada para a questão de drogas”. Nesses termos, cada membro comprovadamente seria capaz de contribuir e agregar conhecimento para a formulação de uma política nacional de drogas mais eficiente.

Cumprir destacar que o CONAD é o órgão superior do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e possui diversas competências da mais alta relevância, nos termos do art. 2º do Decreto n. 9.926/19 e do art. 8º-E da Lei n. 11.343/06, senão vejamos:

Decreto n. 9.926/19

Art. 2º - Compete ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas:

- I - aprovar o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas;
- II - reformular e acompanhar a execução do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas;
- III - deliberar, por meio de resoluções, proposições, recomendações e moções, sobre iniciativas do Governo federal que visem a cumprir os objetivos da Política Nacional sobre Drogas;
- IV - deliberar, por meio de resoluções, proposições, recomendações e moções, a respeito de propostas do Grupo Consultivo e da Comissão Bipartite;
- V - solicitar análises e estudos ao Grupo Consultivo e à Comissão Bipartite;
- VI - acompanhar o cumprimento pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas das diretrizes nacionais para a prevenção do uso



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas;

VII - acompanhar o cumprimento pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas das diretrizes nacionais para a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas;

VIII - identificar e difundir boas práticas dos três níveis de governo sobre drogas;

IX - acompanhar e se manifestar sobre proposições legislativas referentes às drogas; e X - aprovar o seu regimento interno.

### Lei 11.343/06

Art. 8º-E. Os conselhos de políticas sobre drogas, constituídos por Estados, Distrito Federal e Municípios, terão os seguintes objetivos:

I - auxiliar na elaboração de políticas sobre drogas;

II - colaborar com os órgãos governamentais no planejamento e na execução das políticas sobre drogas, visando à efetividade das políticas sobre drogas;

III - propor a celebração de instrumentos de cooperação, visando à elaboração de programas, ações, atividades e projetos voltados à prevenção, tratamento, acolhimento, reinserção social e econômica e repressão ao tráfico ilícito de drogas;

IV - promover a realização de estudos, com o objetivo de subsidiar o planejamento das políticas sobre drogas;

V - propor políticas públicas que permitam a integração e a participação do usuário ou dependente de drogas no processo social, econômico, político e cultural no respectivo ente federado; e

VI - desenvolver outras atividades relacionadas às políticas sobre drogas em consonância com o Sisnad e com os respectivos planos.

O Conselho é, portanto, o órgão responsável por elaborar, conduzir e acompanhar toda a execução da política estatal sobre drogas que, sabidamente, é uma pauta extremamente relevante, controversa e complexa, que se relaciona com as áreas da saúde, segurança, educação, violência urbana, entre outras.

Nessa linha, é imprescindível que o espaço deliberativo responsável por planejar e executar o Plano Nacional sobre Drogas seja o mais técnico e diverso possível, tornando-o capaz de criar uma política que analise o problema a partir de uma perspectiva interdisciplinar e crie soluções que contemplem todas áreas e questões envolvidas.

Não sem razão, a norma anterior previa a participação de profissionais da área jurídica (juristas), da saúde (médicos, psicólogos, enfermeiros), da educação (educadores e estudantes), da ciência e cultura, entre outros.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

O prejuízo com a mudança normativa trazida pelo Decreto presidencial é flagrante e obviamente se propaga para muito além do ambiente do CONAD. Isso porque uma política de drogas mal formulada e mal conduzida afeta a todos os cidadãos, tornando-se um problema social e econômico com impactos significativos para a saúde e segurança públicas.

A presente ADI se fundamenta, portanto, no prejuízo que o Decreto n. 9.926/19, especificamente o art. 3º e o art. 14, I, na parte que revoga o art. 5º, VI do Decreto 5.912/06, representa para toda a sociedade, pois, ao retirar-lhe o direito de participar do Conselho, viola dois fundamentos da República Federativa brasileira: a soberania popular e a cidadania, consagrados pelo art. 1º, I e II da Constituição Federal.

Tanto a soberania quanto a cidadania são conceitos complexos cujas construções remontam ao surgimento do próprio Estado em sua concepção moderna, sendo o entendimento de ambos fundamental para que se compreenda a distribuição e dinâmicas das forças políticas e de poder nas sociedades atuais. Esse Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar sobre a soberania nos seguintes termos:

“O art. 1º da Constituição assenta como um dos Fundamentos do Estado Brasileiro a sua soberania – que significa o poder político supremo dentro do território [...]. **A soberania, dicotomizada em interna e externa, tem na primeira a exteriorização da vontade popular (art. 14 da CRFB) através dos representantes do povo no parlamento e no governo;**”

(Rcl 11243, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 04-10-2011 PUBLIC 05-10-2011)

A cidadania, por sua vez, é a aptidão do indivíduo nascido em determinado local de ser um componente da estrutura de poder ali estabelecida, em um arranjo que reconhece cada indivíduo do corpo social como sujeito de direito e de deveres.

A soberania e a cidadania estão, assim, diretamente relacionadas entre si, sendo a primeira a ideia de que todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988) que, por meio de um contrato social, legitima a criação do Estado, abrindo mão de algumas liberdades em nome do estabelecimento de direitos e garantias, o que lhes confere o status de cidadão.

O art. 14 da Constituição também tratou do tema ao afirmar que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos”.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

Contudo, o exercício da soberania popular e cidadania está longe de se consubstanciar no mero direito de votar. Mais do que eleger periodicamente seus representantes, deve ser conferido ao povo coletivamente o poder de controlar e fiscalizar as decisões tomadas pelos Governantes, e a cada cidadão de forma individual mecanismos para exercer influência na tomada de decisões, nos termos da lei.

Por essa razão, a Carta Magna resguarda entre os direitos fundamentais, a liberdade de pensamento e manifestação (art. 5º, IV e IX), bem como prevê instrumentos diretos de participação, como plebiscito, referendo, iniciativa popular (art. 14, I, II e III) e outros que viabilizam uma participação social na construção e implementação de políticas públicas, como os conselhos, órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil.

Referidos mandamentos constitucionais têm importância central para o Estado Democrático de Direito e não podem ser esvaziados pelo Presidente da República no exercício de suas competências, como ocorreu por meio da edição do Decreto n. 9.926/19, que fere frontalmente os aspectos nucleares da democracia participativa e deliberativa.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição cidadã”, possui como uma de suas características justamente ser uma carta política que valoriza e concretiza o **elemento social da gestão pública**, prevendo a participação da comunidade de forma direta na formulação e implementação de diversos serviços públicos, sendo os Conselhos uma grande ferramenta de concretização da gestão democrática e participativa preconizada pelo Constituinte.

De fato, são inúmeras as previsões constitucionais que garantem a inclusão da sociedade civil no debate político, merecendo destaque:

- a) a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho (art. 8º, VI)<sup>3</sup>;
- b) participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10)<sup>4</sup>;

<sup>3</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: [...] VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.



## Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- c) participação dos usuários de serviços públicos na Administração Pública Direta e Indireta (art. 37, §3º)<sup>5</sup>
- d) participação dos produtores e trabalhadores rurais no planejamento e execução da política agrícola (art. 187)<sup>6</sup>
- e) participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão da Seguridade Social (art. 194, parágrafo único, VII)<sup>7</sup>
- f) participação da comunidade na organização do Sistema Único de Saúde (SUS) ( art. 198, III) <sup>8</sup>
- g) participação da população na formulação de assistência social e no controle das ações em todos os níveis (art. 204)<sup>9</sup>
- h) participação da comunidade na gestão democrática do ensino público (art. 206, VI) <sup>10</sup>

<sup>4</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

<sup>5</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

<sup>6</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

<sup>7</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...] VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

<sup>8</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III - participação da comunidade.

<sup>9</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). 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;

<sup>10</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;



## Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- i) participação da sociedade na gestão e promoção das políticas públicas de cultura (art. 216-A) <sup>11</sup>
- j) participação da sociedade no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79 ADCT) <sup>12</sup>
- k) participação da sociedade nos Fundos Estaduais e Municipais gestores dos recursos do Fundo de Combate à Pobreza (art. 82 ADCT) <sup>13</sup>

As previsões constitucionais citadas evidenciam que a gestão, para ser democrática, deve ser **descentralizada**, albergando sempre que possível a participação de agentes de fora do Estado, que representem a sociedade civil e atuem de forma organizada, com capacidade real de interferir nas questões públicas.

Os conselhos possuem importância central nessa lógica, sobretudo se atenderam à conformação apontada como ideal em um regime democrático, ou seja, com uma “composição plural e paritária, permitindo a expressão da diversidade, integrando diferentes atores e interesses no processo de deliberação”<sup>14</sup>.

Os órgãos colegiados devem abarcar o maior número de atores possíveis e preferencialmente oriundos de segmentos que são tradicionalmente excluídos do debate público, seja pelo seu caráter mais técnico de atuação, seja porque não possuem poder suficiente para movimentar e pautar a agenda política e, assim, concretizar demandas

<sup>11</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

<sup>12</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). ADCT Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

<sup>13</sup> BRASIL, Constituição Federal (1988). ADCT. Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

<sup>14</sup> TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Orgs.) *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 27-50. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult\\_8\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult_8_RI.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2020.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

relacionadas às suas áreas de atuação e que muitas vezes são centrais a uma perspectiva de desenvolvimento comprometida com os direitos humanos<sup>15</sup>.

Assim, em sua competência deliberativa, os conselhos devem ser o espaço de diálogo e de integração entre o Estado e a sociedade, possibilitando que a sociedade, ali representada por profissionais técnicos, apresentem demandas ou exijam posturas e providências por parte dos agentes públicos, concretizando **o ideal republicano e a soberania popular**<sup>16</sup>.

A aplicação do princípio da soberania popular e da cidadania significa, portanto, aplicar a democracia na realidade e de forma prática, para além do mero exercício do direito ao voto, possibilitando aos cidadãos a oportunidade concreta de influenciar e interferir nos processos deliberativos e decisórios, da forma mais ampla e paritária possível.

Assim, os espaços democráticos de deliberação são estruturas que consolidam a cidadania e soberania popular enquanto instrumentos de proteção e garantia dos direitos fundamentais. Essa participação deve ocorrer nos mais diversos espaços dentro da gestão pública, cabendo ao Estado a função de criar ambientes e mecanismos que incentivem e propiciem o debate com a sociedade civil.

O legislador ordinário, obedecendo ao mandamento constitucional, se preocupou em incorporar essa lógica participativa na discussão das políticas públicas sobre drogas, tema da presente ADI. Ao editar a Lei 11.343/06, que instituiu o Sistema Nacional de políticas públicas sobre drogas, dispôs no art. 4º serem princípios do SISNAD “a promoção de consensos nacionais, de ampla participação social, para o estabelecimento dos fundamentos e estratégias” (inciso IV) e “a promoção da responsabilidade compartilhada entre Estado e Sociedade, reconhecendo a importância da participação social nas atividades” (inciso V).

Nesses termos, a legislação de regência concretiza e densifica os preceitos constitucionais que consagram a democracia participativa e deliberativa como modelo político, a exigir uma cidadania ativa que conte com mecanismos institucionais para atuar na construção de políticas públicas, bem como para exercer o devido e necessário controle social sobre as ações e omissões do Estado.

<sup>15</sup> CARVALHO, et al. *Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local*. ENANPAD, 23. Foz do Iguaçu, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ap-10.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

<sup>16</sup> *Idem, ibidem*.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Sucedo que o Decreto n. 9.926/19 **vai de encontro a todo esse sistema constitucional e legal**, ao limitar o acesso ao Conselho Nacional de Política sobre Drogas exclusivamente a membros do Estado (art. 3º), **esvaziando completamente a participação da sociedade civil**, que era assegurada pela regulamentação anterior do art. 5º, VI do Decreto 5.912/06, na qual se previa a participação de diversas entidades sociais em distintos campos de atuação, atualmente revogado pelo art. 14, I do Decreto, ora questionado.

Assim, não obstante a nossa Carta tenha estabelecido uma ordem jurídica-constitucional pautada pelos primados mais elevados do regime democrático e do ideal republicano, a norma impugnada contradiz o modelo normativo idealizado pelo Constituinte de 1988, impedindo que os cidadãos se apropriem desses espaços e busquem satisfazer suas necessidades de forma mais ativa e autônoma<sup>17</sup>.

Os processos decisórios em contextos democráticos possuem muitos desafios, inerentes ao próprio sistema político, que exigem constante reflexão e aperfeiçoamento. Os conselhos funcionam como importantes ferramentas nesse sentido, na medida em que aproximam a gestão pública de uma concepção democrática e inclusiva.

Na contramão dessa lógica, o Presidente da República, ao editar por decreto os dispositivos impugnados, que viola a Constituição em seus preceitos mais estruturantes e fundamentais, cria novos obstáculos ao aperfeiçoamento da gestão pública democrática, impedindo que haja representatividade social no ciclo das políticas públicas, que são instrumentos pra a concretização de direitos.

Importante destacar que essa Suprema Corte foi instada a se manifestar sobre o Decreto n. 9.759/19, também de iniciativa do Presidente da República, na ADI n. 6.121, de relatoria do Ministro Marco Aurélio. O referido decreto, que, nos termos de sua ementa, “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” teve sua constitucionalidade questionada no que toca à possibilidade de extinção de diversos órgãos colegiados da Administração Pública, inclusive conselhos como o CONAD.

O pleno desse E. STF, por ocasião da apreciação da cautelar requerida, deliberou por, acompanhando o voto do relator, conceder a liminar e suspender os

---

<sup>17</sup> ERTEL, Roberta de Moura. Como o STF deve decidir a extinção dos Conselhos proposta por Bolsonaro?. *Justificando*. 15/08/2019. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2019/08/15/como-o-stf-deve-decidir-a-extincao-dos-conselhos-proposta-por-bolsonaro/>> Acesso em 31 jul 2020.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

dispositivos do Decreto presidencial para impedir a extinção dos órgãos que contem com previsão em lei por decisão unilateral do chefe do Executivo.

Não obstante o fundamento central ter sido a violação à separação dos poderes em face da extinção de órgãos cujas existências se amparavam em lei em sentido formal, houve importante construção argumentativa no sentido de que o Decreto n. 9.759/19, em sua tentativa de mitigar a importância e a competência dos conselhos como instrumento de deliberação coletiva, violava o ideal republicano e democrático, por ferir o fundamento da soberania popular, nos mesmos termos das razões que fundamentam a propositura da presente ADI.

Cabe destacar o seguinte trecho do voto do eminente relator, *in verbis*:

Democracia não é apenas o regime político mais adequado entre tantos outros – ou, parafraseando Winston Churchill, o pior à exceção de todos os demais; antes, deve ser compreendida como o conjunto de instituições voltado a assegurar, na medida do possível, **a igual participação política dos membros da comunidade**. Sob essa óptica, qualquer processo pretensamente democrático **deve oferecer condições para que todos se sintam igualmente qualificados a participar do processo de tomada das decisões** com as quais presidida a vida comunitária: cuida-se de condição da própria existência da democracia.

[...]

A conclusão é linear: **a igual oportunidade de participação política revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a óptica tanto representativa quanto deliberativa**. Como ideal a ser sempre buscado, consubstancia-se princípio de governo a homenagear a capacidade e a autonomia do cidadão em decidir ou julgar o que lhe parece melhor para a definição dos rumos da comunidade na qual inserido – requisito de legitimidade de qualquer sistema político fundado na liberdade.

(grifo nosso)

Assim, verifica-se que os fundamentos de alta relevância apontados no bojo da ADI n. 6.121 se aplicam igualmente à análise do Decreto n. 9.926/19, que extinguiu no âmbito do CONAD a participação de todas as entidades da sociedade civil anteriormente previstas, sem qualquer justificativa para tanto. Tal medida **contrariou a própria finalidade constitucional intrínseca aos Conselhos**, que consiste justamente em integrar Estado e sociedade no debate da gestão pública, consagrando a cidadania e a soberania popular enquanto fundamentos da República.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Portanto, não resta outra alternativa senão a de ajuizar a presente ação para impugnar o Decreto n. 9.926/2019, especificamente o art. 3º e o art. 14, I na parte que revogou o art. 5º, VI do Decreto 5.912/06, previsões que estão em evidente incompatibilidade com a ordem constitucional, na medida em que esvaziaram de tal forma o espaço de deliberação no âmbito do CONAD a ponto de descaracterizá-lo totalmente. Como resultado da mudança imposta, não é possível afirmar que o Conselho se mantém como órgão colegiado de composição mista, muito menos que esteja adequadamente desenhado para atuar como um instrumento de democracia deliberativa e que promova uma política pública nacional de drogas inclusiva e eficiente.

Não se pode admitir que atos normativos editados pelo Poder Executivo, sob o pretexto de contenção de gastos e de redução da máquina pública, removam a participação popular do processo de construção de políticas públicas, enfraqueçam as vias de acesso da sociedade às instâncias decisórias e deteriore os mecanismos, dentro do Estado, de abertura social e democrática. Investidas que inviabilizam os instrumentos de democratização e de pluralidade política devem ser duramente rechaçadas sob pena de desfiguração do projeto constitucional de 1988.

Diante disso, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 3º do Decreto 9.926/2019, que definiu a atual composição do Conselho sem contemplar membro da sociedade civil, bem como o art. 14, I, na parte revogou o art. 5º, VI do Decreto 5.912/06 e extinguiu a participação de organizações e entidades da sociedade civil no CONAD ali previstas, violando frontalmente o princípio da soberania popular e da cidadania, insculpidos nos art. 1º, I e II e parágrafo único, da Constituição Federal.

#### **IV – DA MEDIDA CAUTELAR**

Estão presentes os pressupostos autorizadores da concessão de medida cautelar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, de modo a justificar a suspensão imediata da aplicação dos dispositivos impugnados que alteram a composição do CONAD, extinguindo as entidades anteriormente incluídas pela legislação então vigente sem contemplá-las na nova norma.

Conforme preconizado no art. 10 da Lei 9.868/99, é possível a concessão de medida liminar quando evidenciados o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, bem como diante da irreparabilidade do dano.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

No caso em apreço, o *periculum in mora* mostra-se presente, uma vez que a própria edição do ato normativo **já caracteriza uma iniciativa de desmonte do Conselho Nacional de Drogas** e acarreta graves e imediatas consequências nas discussões travadas sobre o tema que, como exposto, influencia diretamente em diversas áreas da sociedade de mais alta importância e com grande impacto, como saúde e segurança.

Não à toa, diversas entidades de classe já manifestaram publicamente o repúdio à decisão do Executivo de editar um Decreto excluindo membros da sociedade civil da composição do CONAD.

Este Conselho Federal da OAB se posicionou contrariamente a edição do Decreto n. 9.926/19, destacando o número elevado de brasileiros que sofre com o problema das drogas e o necessário envolvimento da sociedade civil para o seu enfrentamento adequado. A relevância, complexidade e gravidade do tema foram destacadas em nota divulgada pela Comissão Especial de Segurança Pública, na qual se reafirma que o tema “demanda um esforço que só poderá ter resultados com o envolvimento da sociedade civil, estudiosos e especialistas para o enfrentamento do problema, com o aprofundamento do debate sobre ações e políticas efetivas sobre drogas”<sup>18</sup>.

O Conselho Federal de Psicologia também manifestou preocupação sobre as orientações que vem sendo tomadas no âmbito das políticas de atenção e reinserção de usuários e dependentes de drogas. Segundo a entidade, sem a presença de profissionais que tenham conhecimento técnico e especializado sobre a questão, há grande risco de retrocesso na política de redução de danos e no modelo que prioriza os centros de atenção psicossocial<sup>19</sup>.

Diversas outras entidades de renome, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o Conselho Federal de Medicina (CFM), o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), manifestaram seu repúdio e lamentaram a edição do ato normativo, expondo os retrocessos e perigos que

<sup>18</sup> JOTA. 22.07.2019 “Decreto de Bolsonaro tira OAB do Conselho Nacional de Política sobre Drogas”. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/decreto-de-bolsonaro-tira-oab-do-conselho-nacional-de-politicas-sobre-drogas-22072019>>. Acesso em 21 jul 2020.

<sup>19</sup> CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. 22.07.2019 “Governo Federal retira a psicologia dos debates sobre drogas no país”. Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/governo-federal-retira-a-psicologia-dos-debates-sobre-drogas-no-pais/>>. Acesso em 31 jul 2020.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

representa para a sociedade ao excluir do CONAD cientistas e profissionais técnicos que lidam cotidianamente com o tema das drogas<sup>20</sup>.

As entidades também manifestaram receio de que a mudança normativa acarrete a imposição de uma política pública de drogas que se pautem em um combate violento e punitivo da questão, não a compreendendo como um problema de saúde pública a ser pautado por um viés humano que contemple direitos e garantias fundamentais dos usuários e dependentes químicos<sup>21</sup>.

De outra feita, mostra-se configurado o *fumus boni iuris* em função da evidente verossimilhança das alegações de mérito, pela demonstração de incompatibilidade entre os dispositivos impugnados e mandamentos expressos da Constituição Federal.

Como cabalmente comprovado no bojo da peça, o direito à participação social na formulação e no acompanhamento das políticas públicas sobre drogas, como corolário do princípio democrático e do exercício da cidadania, foi violado, de forma flagrante e central, pelo art. 3º e pelo art. 14, I do Decreto 9.926/2019, que juntos removeram completamente a representação da sociedade civil no CONAD.

Ressalte-se, também, que esse Excelso Pretório tem considerado a grave ofensa à ordem jurídica como argumento suficiente para o deferimento da liminar, quando evidente o bom direito, o que ocorre na presente hipótese, a exemplo do verificado na ADI 293-MC (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 16.4.1993).

Diante do exposto, requer-se em sede liminar: a imediata suspensão da eficácia dos artigos 3º e 14, I na parte que revogou o art. 5º, VI do Decreto 5.912/06, do Decreto 9.926/2019, que excluam do CONAD os representantes da sociedade civil com formação técnica e social relevante para o debate sobre a política de drogas, em flagrante contrariedade a mandamentos constitucionais consubstanciados nos art. 1º, I e II da Carta Magna.

<sup>20</sup> GLOBO. 22.07.2019. “Veja o que dizem as entidades excluídas do Conselho Nacional de Política sobre Drogas”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2019/07/22/veja-o-que-dizem-as-entidades-excluidas-do-conselho-nacional-de-politicas-sobre-drogas.ghtml>> . Acesso em 31 jul 2020.

<sup>21</sup> <<https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2019/07/22/veja-o-que-dizem-as-entidades-excluidas-do-conselho-nacional-de-politicas-sobre-drogas.ghtml>> . Acesso em 31 jul 2020.



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

**V – DOS PEDIDOS:**

Pelo exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer:

- a) a notificação do **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, para que, como órgão/autoridade responsável pela elaboração dos dispositivos impugnados, manifeste-se, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre a medida cautelar, nos termos do art. 10, da Lei 9.868/99;
- b) a **CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**, com base no art. 10, da Lei 9.868/1999, para a imediata suspensão da eficácia do art. 3º e do art. 14, I, do Decreto 9.926/2019, na parte em que revogou o art. 5º, VI do Decreto 5.912/06.
- c) a notificação do **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, para que, como órgão/autoridade responsável pela elaboração dos dispositivos impugnados, manifeste-se, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre o mérito da presente ação, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Lei 9.868/99;
- d) a notificação do **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA** e do **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, nos termos do art. 103, §§1º e 3º, da Constituição Federal de 1988;
- e) ao final, a **PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE MÉRITO** para que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 3º e do art. 14, I, na parte em que revogou o art. 5º, VI do Decreto 5.912/06, do Decreto n. 9.926/19, por afronta aos princípios da soberania popular e cidadania, art. 1º, I e II da Constituição de 1988.

Deixa-se de atribuir valor à causa, pela impossibilidade de aferi-lo.

Pede deferimento.

Brasília-DF, 07 de janeiro de 2021.

**Felipe Santa Cruz**  
Presidente Nacional da OAB  
OAB/RJ 95.573

**Hélio das Chagas Leitão Neto**  
Presidente da Comissão de Direitos Humanos  
OAB/CE 7.855



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*Lizandra Nascimento Vicente*

**Lizandra Nascimento Vicente**

OAB/DF 39.992

*Manuela Elias Batista*

**Manuela Elias Batista**

OAB/DF 55.415

*Cristiano A. Maronna*

**Cristiano Avila Maronna**

Comissão de Direitos Humanos OAB/SP

OAB/SP 122.486