

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DA <sup>A</sup> VARA FEDERAL DO TRIBUNAL FEDERAL DA  
3<sup>A</sup> REGIÃO**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**INTERVOZES – COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 06.040.910/0001-84, com sede na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Rua Rego Freitas, 454, 9º andar, CEP 01220-010, **FNDC – FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 01.132.437/0001-41, com sede na SCS – Qd 6, Edifício Presidente – sala 206, Distrito Federal – Brasília, CEP 70.327-900 e **INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS**, sociedade civil de direito privado, inscrito no CNPJ sob o nº 00580159/0001-22, com sede SCS – Qd 8, bloco B-50 salas 433/441, Distrito Federal – Brasília, CEP 70.333-970, devidamente representadas pelos inclusos documentos de mandatos (**DOC. 01**), vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por sua advogada, ajuizar

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA,**

em face da União Federal, com fundamento nos art. 37, da Constituição Federal, no Decreto 9.203/2017, bem como nos fatos e direito a seguir articulados.

**I – Os FATOS**

1. Foi publicado no Diário Oficial da União no dia 11 de abril deste ano o Decreto 9.759, que trata da extinção e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta e indireta.

## 2. O decreto 9.759/2019 estabelece:

Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por:

I - decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem;

II - ato normativo inferior a decreto; e

III - ato de outro colegiado.

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, inclui-se no conceito de colegiado:

I - conselhos;

II - comitês;

III - comissões;

IV - grupos;

V - juntas;

VI - equipes;

VII - mesas;

VIII - fóruns;

IX - salas; e

X - qualquer outra denominação dada ao colegiado.

Parágrafo único. Não se incluem no conceito de colegiado de que trata o caput :

I – as diretorias colegiadas de autarquias e fundações;

II – as comissões de sindicância e de processo disciplinar; e

III – as comissões de licitação.

### **Extinção de colegiados**

Art. 5º **A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.**

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos colegiados:

I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e

II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019.

(...)

Propostas relativas a colegiados

Art. 6º As propostas de criação de novos colegiados, de recriação de colegiados extintos em decorrência do disposto neste Decreto ou de ampliação dos colegiados existentes deverão:

I - observar o disposto nos artigos 36 e artigo 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, ainda que o ato não seja de competência do Presidente da República;

II - estabelecer que as reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência;

III - estimar os gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado e comprovar a disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício em curso, na hipótese de ser demonstrada, de modo fundamentado, a inviabilidade ou a inconveniência de se realizar a reunião por videoconferência;

IV - incluir breve resumo das reuniões de eventual colegiado antecessor ocorridas nos anos de 2018 e 2019, com as medidas decorrentes das reuniões;

V - justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros; e

VI - vedar a possibilidade de criação de subcolegiados por ato do colegiado, exceto se a norma de criação do colegiado principal houver:

a) limitado o número máximo de seus membros;

b) estabelecido caráter temporário e duração não superior a um ano; ou

c) fixado o número máximo de subcolegiados que poderão operar simultaneamente.

Parágrafo único. A mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública federal não será admitida como fundamento para as propostas de que trata o caput .

#### **Tramitação de propostas para a Casa Civil**

Art. 7º **Na hipótese de o ato ser de competência do Presidente da República, as propostas de recriação de colegiados, sem quebra de continuidade dos seus trabalhos, serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019, observado o disposto neste Decreto e no Decreto nº 9.191, de 2017.**

#### **Relação dos colegiados existentes**

Art. 8º **Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional encaminharão a relação dos colegiados que presidam, coordenem ou de que participem à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019.**

§ 1º A relação referente às entidades vinculadas serão encaminhadas por meio do órgão ao qual se vinculam.

§ 2º A relação conterá o nome dos colegiados e os atos normativos que os regem.

§ 3º A relação de colegiados que o órgão ou a entidade da administração pública federal presida, coordene ou participe será divulgada no sítio eletrônico do órgão ou da entidade até **30 de agosto de 2019**.

§ 4º A relação de que trata o § 3º será atualizada mensalmente.

§ 5º O disposto neste artigo não se aplica a colegiados cujos membros sejam agentes públicos do mesmo órgão ou entidade.

#### **Revogação das normas sobre os colegiados extintos**

Art. 9º **Até 1º de agosto de 2019**, serão publicados os atos, ou, conforme o caso, encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República as propostas de revogação expressa das normas referentes aos colegiados extintos em decorrência do disposto neste Decreto.

Cláusula de revogação

Art. 10. Fica revogado o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.

Vigência

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de abril de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Onyx Lorenzoni

3. Importante para a análise das circunstâncias de fato que respaldam esta ação ter bem claro o cronograma estabelecido pelo Decreto 9.759/2019. Veja-se:

2019	Eventos
11 de abril	Publicação do Decreto 9.759
28 de maio (art. 7º)	Prazo para envio à Casa Civil das propostas de recriação de colegiados, sem quebra de continuidade dos seus trabalhos
28 de junho (art. 5º)	Extinção dos colegiados de que trata o Decreto
1 de agosto (art. 9º)	Publicação dos atos, ou, conforme o caso, encaminhamento à Casa Civil das propostas de revogação expressa das normas referentes aos colegiados extintos
30 de agosto (§ 3º, do art. 8º)	Divulgação na Internet da relação de colegiados que o órgão ou a entidade da administração pública federal presida, coordene ou participe

4. O cronograma acima permite a afirmação de que os prazos relativos ao procedimento para adequação ou extinção dos colegiados são extremamente exíguos – dois meses e meio, o que demandaria uma definição muito mais clara dos possíveis órgãos afetados, bem como dos critérios a orientar as justificativas a serem encaminhadas à Presidência da República para garantir a continuidade das atividades desenvolvidas pelos colegiados.

5. Ocorre que a norma ora em análise, além de estabelecer um cronograma exíguo, traz diretrizes pouco racionais, estabelecendo requisitos bastantes genéricos quanto aos colegiados a serem atingidos pelos seus comandos, o que dificulta a atuação das entidades da administração pública que receberam a incumbência de processar, sejam os atos para extinção dos colegiados vinculados a cada uma delas, sejam as propostas de novos decretos para a recriação dos colegiados.

6. Essa conclusão se revela correta quando se considera a informação prestada pelo Ministro Onyx Lorenzoni, que assina o decreto junto com o Presidente Jair Bolsonaro, de que podem estar afetados aproximadamente 700 colegiados, conforme publicação da Agência Brasil de 11 de abril último. Veja-se:

“O governo federal pretende diminuir de 700 para menos de 50 o número de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), para diminuir e desburocratizar o Estado. A esses conselhos foi dado um prazo de 60 dias para justificar sua existência, segundo decreto assinado hoje (11) pelo presidente Jair Bolsonaro.

“Os mais de 700 conselhos na administração direta e indireta, que vinham de uma visão completamente distorcida do que é representação e participação da população, tinham como gênese a visão ideológica dos governos que nos

antecederam, de fragilizar a representação da própria sociedade”, disse o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni”<sup>1</sup>.

7. Entre os conselhos que poderão estar afetados estão:

- Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)
- Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT)
- Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti)
- Direitos do Idoso (CNDI)
- Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)
- Segurança Pública (Conasp)
- Relações do Trabalho
- Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)
- Política Indigenista (CNPI)
- Biodiversidade (Conabio)

8. Importante destacar que a edição do Decreto 9.759/2019 se deu sem que os Ministérios que integram a estrutura da administração pública federal tivessem sido previamente consultados, de modo que não puderam realizar o levantamento exaustivo e seguro sobre quais dos colegiados existentes estariam afetados, assim como não puderam também proceder à análise dos impactos da norma em questão. E, conseqüentemente, têm condições bastante limitadas para definir medidas com o objetivo de garantir a continuidade das atividades desenvolvidas pelos colegiados afetados no exíguo prazo de 60 dias.

9. Há atividades desenvolvidas por muitos desses colegiados que são fundamentais para a administração pública como se pode concluir pelas notícias veiculadas a respeito, por exemplo, dos impactos para a ANATEL e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Veja-se:

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### Decreto sobre colegiados gera incertezas na Anatel e MCTIC

sexta-feira, 12 de abril de 2019, 17h22

---

<sup>1</sup> . <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-04/conselhos-sociais-tem-60-dias-para-justificarem-existencia>

“O dia foi de muito trabalho dentro do Ministério de Ciência Tecnologia Inovações e Comunicações e da Anatel para entender os impactos do Decreto 9.759/2019 no funcionamento dos diferentes colegiados. O decreto, assinado pelo presidente Bolsonaro e pelo ministro Onyx Lorenzoni na quinta, 11, caiu como uma bomba na administração pública ao extinguir automaticamente colegiados (conselhos, comitês, grupos, mesas, câmaras etc) da administração pública direta, autarquias e fundações. No caso do MCTIC já é certo que vários órgãos serão extintos, como a Câmara de IoT ou o Comitê da Área de Tecnologia da Informação. Persiste, contudo, uma grande dúvida sobre o Comitê Gestor da Internet, que apesar de claramente não ser da administração pública direta nem autarquia, foi implantado por decreto e tem seus membros indicados pelo Executivo. O Decreto 9.759/2019 diz que serão extintos os colegiados criados por decreto e que não estejam claramente definidos em lei (função e composição). O CGI.br é um caso atípico dentro da administração, e o decreto não trata de nenhuma exceção. O CGI.br ensaiou se posicionar, alegando não ser afetado pelo decreto, mas fontes do MCTIC, que coordena o Comitê, indicaram que seria necessário ainda um estudo mais aprofundado antes de um posicionamento.

### **Anatel**

Na Anatel, em tese todos os conselhos podem ser afetados, mas existe a leitura jurídica de que aqueles que dizem respeito à atividade da agência prevista em lei estariam salvaguardados, por conta da independência administrativa dada a autarquias especiais. Nem mesmo o ministro pode revogar uma decisão do Conselho Diretor, por exemplo.

O problema é que uma coisa é bancar uma disputa sobre a autonomia administrativa contra outros órgãos do governo. Outra é bancar a mesma briga

contra um decreto presidencial. Parlamentares de oposição indicam que vão tentar derrubar o Decreto de Bolsonaro, mas o imbróglio está criado.

Os colegiados podem ser recriados, mas será preciso justificar e fundamentar todos eles. Não se sabe se as atividades serão mantidas no intervalo”<sup>2</sup>.

10. Aduza-se, Excelência, que os colegiados são espaços institucionais que aproximam os agentes públicos da vida dos administrados e, conseqüentemente, dos aspectos práticos das políticas públicas em curso. Sendo assim, é correto concluir que a extinção dos colegiados num prazo de 60 dias, num cenário de absoluta inconsistência quanto aos organismos e atividades afetados põe em risco a continuidade de atividades relevantes para o funcionamento da administração pública.

10. As entidades Autoras têm participação nos seguintes Conselhos relacionados com a administração pública federal, conforme documentos em anexo (**DOC. 02**): Comitê dos Direitos dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações (Marina Pita – Intervenções), Conselho Nacional dos Direitos Humanos e Comitê Gestor da Internet no Brasil (Flávia Lefèvre Guimarães – Intervenções).

## **II – O DIREITO**

### **II.1 – A LEGITIMIDADE PROCESSUAL DAS AUTORAS**

11. O Intervenções é associação civil sem fins lucrativos, fundada em 2003, que tem entre suas finalidades, conforme está expresso no incluso Estatuto Social, o fortalecimento da esfera pública, assim como dos cidadãos como atores sociais, promovendo a democracia participativa; a transformação do sistema de comunicação brasileiro, lutando pela democratização da comunicação de modo a que seja reconhecida como um direito de todo ser humano; a proteção do patrimônio público e social, à ordem econômica; bem como a defesa dos direitos dos usuários de serviços de comunicação e de telecomunicações.

---

<sup>2</sup> . <https://teletime.com.br/12/04/2019/decreto-sobre-colegiados-gera-incertezas-na-anatel-e-mctic/>

12. Para o cumprimento de suas finalidades estão as ações voltadas para o fortalecimento de espaços públicos institucionalizados para o controle social, com vistas a capacitar movimentos sociais para as disputas que favoreçam a apropriação do direito à comunicação por toda a população.

13. O FNDC, constituído ainda nos anos 1980, atua para o cumprimento da efetiva democratização dos meios de comunicação. É a partir desse pressuposto, desde os anos 1990, congrega entidades da sociedade para enfrentar os problemas da área no país. São mais de 500 filiadas, entre associações, sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais e coletivos que se articulam para denunciar e combater a grave concentração econômica na mídia, a ausência de pluralidade política e de diversidade social e cultural nas fontes de informação, os obstáculos à consolidação da comunicação pública e cidadã e as inúmeras violações à liberdade de expressão.

14. O FNDC está organizado em quase todo o Território Nacional, em 20 Comitês Estaduais ou Regionais pela Democratização da Comunicação. Foi atuante na finalização dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que preparava a nova Constituição Federal. Ao final, foi instituído o capítulo V da Carta Magna, sendo que a entidade contribui intensamente para os artigos que tratam especificamente da Comunicação.

15. O INESC, constituído ainda em 1979, atua para a melhoria dos processos democráticos, para fortalecer cidadãos e movimentos populares, bem como para combater todas as formas de opressão, desigualdade e preconceito.

16. Trata-se de organização não governamental, sem fins lucrativos, não partidária, atuando politicamente junto a organizações parceiras da sociedade civil e movimentos sociais, há mais de 40 anos, para ter voz nos espaços nacionais e internacionais de discussão de políticas públicas e direitos humanos, acompanhando o orçamento público, que é peça fundamental para promover e fortalecer a cidadania, e garantir os direitos a todos cidadãos e cidadãs. Sendo

assim, o INESC produz e divulga informações e análises para enriquecer o debate público, promovendo campanhas de sensibilização e engajamento, e atuando junto aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para defender posições políticas de defesa da democracia e dos direitos humanos.

17. As entidades Autoras integram os colegiados indicados acima, conforme documentos ora encartados nos autos (**DOC. 02**) e, portanto, estão patentes tanto a legitimidade para a causa quanto a legitimidade processual para esta ação.

## **II.2 – O ART. 37, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

18. Vale destacar que a medida adotada por meio do Decreto 9.759/2019 põe por terra conquistas democráticas importantes, especialmente quando revoga o Decreto 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o respectivo Sistema Nacional, do qual se originaram muitos colegiados relacionados à administração pública federal, com resultados indiscutivelmente positivos para a efetividade de direitos fundamentais e para a garantia de uma sociedade democrática.

19. Ainda que se possa adequar e racionalizar a existência de colegiados e seus funcionamentos, é imperioso reconhecer que uma Política Nacional de Participação Social é fator primordial para a sustentabilidade de uma sociedade democrática, na linha de Notas Públicas divulgadas por várias entidades, entre elas a Coalizão Direitos na Rede, que congrega mais de 30 entidades da sociedade civil, como é o caso do FNDC e do INESC, assim como a Transparência Brasil.

20. Vale a transcrição das referidas notas:

### **Nota da Coalizão Direitos na Rede sobre decreto para eliminação dos órgãos de participação no Executivo Federal<sup>3</sup>**

O presidente Jair Bolsonaro publicou, no último dia 11 de abril, um decreto que extingue e estabelece novas diretrizes para colegiados ligados à esfera federal

---

<sup>3</sup>. <https://direitosnarede.org.br/c/decreto-9759/>

no país. O decreto nº 9.759/2019 diz que serão liquidados todos os organismos do tipo que tenham sido criados por decreto e que não tenham lei que definam suas competências. Caso não sejam encaminhadas para a avaliação do poder executivo propostas de recriação com justificativa de necessidade e conveniência até 28 de maio, os colegiados podem ser extintos no prazo de 60 dias.

A medida é mais uma ação autoritária do governo de Jair Bolsonaro, que tem por objetivo impedir a participação social na definição e implementação de políticas públicas de interesse da população. Os comitês, conselhos e demais órgãos colegiados estão previstos na Constituição Federal de 1988 e têm por objetivo viabilizar o controle social para garantir direitos estabelecidos em diferentes âmbitos e garantir a participação social na criação de políticas públicas.

Com o decreto muitos espaços fundamentais para a garantia de direitos específicos podem deixar de existir, como por exemplo o Conselho Nacional das Pessoas com Deficiência (Conade), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travetis e Transexuais e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR), Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), Conselho Nacional do Direitos do Idoso (CNDI), de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), o de Relações do Trabalho, de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), a da Biodiversidade (Conabio). Além disso, o decreto revoga a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, que eram os responsáveis pela coordenação, definição e fomento dos mecanismos de participação social no país.

Entendemos que a edição deste decreto pode ainda ter impacto em colegiados como o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC), órgão do Ministério da Justiça responsável pela discussão e implementação da política de classificação indicativa de programas e espetáculos e as comissões do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), entre elas a de Comissão Permanente de Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão.

O decreto, publicado sem qualquer diálogo com os órgãos afetados e com a sociedade, pode representar o desmonte de parte importante da administração pública federal, na medida em que os Conselhos e Comitês são os espaços institucionais que aproximam os agentes públicos da sociedade, com o objetivo

de garantir eficácia para as políticas públicas. Ademais, denota-se a ausência de justificativas que deram razão a edição do presente ato e a subsequente extinção dos órgãos mencionados.

Há ainda muitas especulações sobre o impacto da medida sobre o Comitê Gestor da Internet (GGI.Br), órgão criado para estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet e promover a governança da internet no Brasil de forma participativa e multissetorial. Apesar de não haver ainda posicionamento oficial acerca disso, sua extinção representaria um enorme retrocesso para a governança da internet e para os direitos dos usuários.

Para as organizações que integram o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e a Coalizão Direitos na Rede, o decreto não se aplica ao CGI.br, visto que o mesmo não é órgão da administração pública federal direta ou indireta. Além disso, não recebe recursos do governo federal. Estamos atentos e vamos atuar para que um decreto discricionário não destrua a experiência exitosa e uma referência internacional de governança multissetorial da Internet. Se preciso for, vamos denunciar o governo brasileiro junto à Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e demais organismos internacionais voltados para o cumprimento dos Direitos Humanos - inclusive espaços de Governança da Internet.

O decreto de Jair Bolsonaro vem se somar a uma série de outras medidas de caráter discricionário que vêm sendo tomadas nesses primeiros cem dias de governo, como a promulgação da MP 870, que incumbiu a Secretaria de Governo de “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional”, independentemente de qualquer vínculo com o poder público.

Em ambos os casos se tratam de política de caráter arbitrário que operam na lógica, cada vez mais evidente, de fechamento do Estado à participação social e redução do espaço cívico. Tais políticas fortalecem o cenário persecutório e criminalizador de atores civis e ferem o direito à liberdade de expressão, participação e associação, agredindo frontalmente a democracia brasileira.

## **Nota da Transparência Brasil sobre o decreto n. 9.759/2019, que extingue colegiados federais<sup>4</sup>**

### **Governo Fechado**

Um governo cada vez mais fechado é um governo cada vez mais corrupto.

O Brasil, como um dos fundadores da Parceria para Governo Aberto (OGP, na sigla em inglês) comprometeu-se em promover uma administração com transparência, participação, *accountability*, inovação e tecnologia. Contudo, ontem (11/04) o governo federal publicou o Decreto 9.759/2019, que extingue os órgãos colegiados – como conselhos, comitês, grupos de trabalhos, entre outros. Trata-se de mais uma medida em direção a um governo fechado.

Ao extinguir e limitar a atuação de conselhos que preveem participação da sociedade civil sem qualquer consulta prévia aos participantes, exposição de motivos e transparência, o governo mostra que não está interessado em ouvir o que a sociedade tem para dizer. Sob sabe-se lá que pretexto, destroi a estrutura de participação social para substituir por um governo fechado com menos *accountability* e, por conseguinte, mais corrupção e ineficiência.

**Um dos colegiados atingidos pela medida, por exemplo, é o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil instituído para monitorar os compromissos do 4º plano de governo aberto assumido pelo Brasil junto à OGP. O Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, que não se reuniu este ano porque novos integrantes dos ministérios ainda não foram indicados, também deve ser extinto pelo decreto.**

Esse ataque à participação social soma-se a outras medidas autoritárias sem consulta à sociedade civil, como a fracassada tentativa de ampliar servidores com poder de decretar sigilo em informações públicas, e os contínuos atrasos nos planos de integridade nos ministérios, que tinha como prazo inicial 30 de novembro de 2018 e foi estendido posteriormente para 29 de março. Até o momento, 8 dos 22 (36%) ministérios ainda não aprovaram seus planos de integridade.

Em seus primeiros 100 dias, o governo Bolsonaro dá mostras de que pretende ser um governo distante da sociedade civil, pouco transparente e com baixa capacidade de responsabilização. Não se enganem: um governo mais fechado é mais ineficiente e mais corrupto.

---

<sup>4</sup> . <https://www.transparencia.org.br/blog/nota-sobre-o-decreto-n-9-7592019-governo-fechado/>

21. Feitas as considerações acima, vale frisar que o objetivo desta ação é mais imediato e não pretende questionar o mérito da medida adotada por meio do Decreto 9.759/2019. O que se pretende é suspender temporariamente seus efeitos, especialmente porque pelo foco dos princípios da eficiência, transparência e proporcionalidade a norma ora questionada não se sustenta, como se verá a seguir.

22. O art. 37, da Constituição Federal estabelece:

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:

23. No caso dos autos, o cronograma irracional e exíguo para o tratamento de atividades relacionadas a centenas de colegiados indicam no sentido de que os princípios da publicidade e eficiência estão sendo violados.

24. Ainda que da exposição de motivos que introduz o Decreto 9.759/2019 conste que o objetivo da norma é a racionalização administrativa, com vistas a evitar a proliferação de colegiados, é certo também que o mesmo documento admite que os agentes públicos **“não conseguiram realizar um levantamento confiável sobre o total dos colegiados existentes na administração pública federal”**, como se pode verificar da transcrição abaixo:

1 Na linha do esforço de racionalização administrativa está sendo proposto a Vossa Excelência a edição de Decreto que *extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.*

2 Trata-se de proposta busca controlar a incrível proliferação de colegiados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional por meio da extinção em massa de colegiados criados antes de 1º de janeiro de 2019 cuja recriação não seja proposta de imediato e segundo rígidas regras destinadas a evitar colegiados supérfluos, desnecessários, de resultados práticos positivos desconhecidos e com superposição de atribuições com as de autoridades singulares ou de outros colegiados.

3 A situação do excesso de colegiados é tão grave que não se conseguiu realizar levantamento confiável sobre o total de colegiados existentes na administração pública federal. Pode afirmar, contudo, que os colegiados interministeriais superam o número de trezentos. Já os colegiados no âmbito interno de cada órgão ou entidade são de contagem praticamente impossível.

25. Há, por conseguinte, o reconhecimento expresso de que a medida foi tomada às cegas, sem a consistência que se impõe para os atos da administração pública. E nem poderia ser diferente, já que o atual governo tomou posse em janeiro deste ano e o levantamento a respeito da organização da administração pública federal quanto aos colegiados demandaria que a determinação contida no art. 9º, do Decreto, qual seja, elaborar a relação de colegiados que o órgão ou a entidade da administração pública federal presida, coordene ou participe, prevista para 01 de agosto, fosse a primeira etapa do processo de revisão dos colegiados, e não a última.

26. Ou seja, aplicando-se o princípio da proporcionalidade, a divulgação pelos Ministérios da relação de colegiados dos quais participe, coordene ou presida deveria ser o primeiro passo para deflagrar o processo de “racionalização administrativa” que, segundo a exposição de motivos, justificou a edição do Decreto.

27. **Porém, o cronograma estabelecido pelo Decreto inverte a ordem do que seria um processo transparente e eficiente, pois confere o prazo até 28 de maio para haver a apresentação de justificativa de manutenção dos colegiados que admitiu não saber quais são, promovendo a extinção em massa em 28 de junho dos colegiados que não indica, para só depois dar publicidades sobre os organismos nos quais a administração pública tenha algum tipo de participação.**

28. Segundo a mesma exposição de motivos, haveria razões de cunho econômico que justificariam a medida. Entretanto, a doutrina mais autorizada de direito administrativo orienta no sentido de que a eficiência não se mede exclusivamente por razões de economia, mas por valores de diversas naturezas, como ensina Marçal Justen Filho:

“IV.9.1.4) O princípio da eficiência administrativa

Merece referência o princípio da eficiência administrativa, especialmente para afastar alguns preconceitos bastante difundidos.

(...)

IV.9.1.4.2) A eficiência estatal e sua configuração própria: a eficácia estatal

**Mas há necessidade de um acréscimo, destinado a afastar a aplicação de juízos puramente econômicos de direção e avaliação da atividade administrativa.**

Quando se afirma que a atividade estatal é norteada pelo princípio da eficiência, não se impõe a subordinação da atividade administrativa à racionalidade econômica, norteada pela busca do lucro e da acumulação da riqueza.

**A eficiência administrativa não é sinônimo da eficiência econômica.** Numa empresa privada, a autonomia autoriza organizar os fatores da produção segundo as finalidades buscadas egoisticamente pelo empresário – o que autoriza, inclusive, a privilegiar a busca do lucro. **Ao contrário, a atividade estatal deverá traduzir valores de diversa ordem, não apenas aqueles de cunho econômico.**

Parte da doutrina tem preferido, por isso, a expressão *PRINCÍPIO DA EFICÁCIA ADMINISTRATIVA*, para reduzir o risco de transposição indevida dos conceitos econômicos para a dimensão estatal.

**O princípio da eficácia impõe como primeiro dever à administração evitar o desperdício E A FALHA.** (...)

Mas a eficácia tem de ser avaliada como ponderação de interesses e de valores de distinta natureza, sem eleger o lucro e a rentabilidade econômica como princípio único ou fundamental”.<sup>5</sup>

29. Sendo assim e com o objetivo de evitar a extinção arbitrária de muitos colegiados que desempenham papel importante para a administração pública, e para a democracia, em 28 de junho de 2019, como está expresso do art. 5º, é fundamental a suspensão dos efeitos do Decreto 9.759/2019, até que os Ministérios indiquem os organismos existentes e qual as respectivas relevâncias.

---

<sup>5</sup> . Curso de Direito Administrativo, Editora Saraiva, 2005, São Paulo, pág. 84/85.

## II.3 – A NOTA TÉCNICA DA SUBCHEFIA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

30. Reforça os fundamentos que respaldam a afirmação feita nesta ação de que há risco de continuidade de atividades importantes para a administração pública federal o teor da Nota Técnica nº 67/2019/AS/SAGEP/SAG/CC/PR (**DOC. 03**), da qual consta a seguinte informação: “não é possível deixar de ressaltar, o ineditismo da medida causará [sic], inevitavelmente certas dúvidas e perplexidades no âmbito da administração pública federal e que também convém alertar para a necessidade de os órgãos, autarquias e fundações pública [sic] serem alertados quanto à necessidade de propor rapidamente, atendendo todos os requisitos do decreto, a recriação dos colegiados a serem extintos que forem, realmente, necessários para a adequada ação administrativa”.

### CASA CIVIL

Subchefia de Ação Governamental  
Subchefia Adjunta de Gestão Pública

Nota Técnica nº 67/2019/AS/SAGEP/SAG/CC/PR

**Assunto: Minuta de exposição de motivos que encaminha minuta e decreto que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.**

### SUMÁRIO EXECUTIVO

- 
1. Trata-se de minuta de exposição de motivos (SEI 1149555) que encaminha minuta e decreto que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal (SEI 1149166). A Nota SAJ nº 45/2019/SAGEP/SAJ/CC/PR foi juntada ao processo administrativo.
  3. Em suma, o texto do ato proposto estabelece o que se segue.
  4. A aplicação do decreto abrange os colegiados instituídos por: I - decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem; II - ato normativo inferior a decreto; e III - ato de outro colegiado. A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata o decreto, ressaltando-se que a extinção não se aplica aos colegiados: I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e II - criados

ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019. As propostas de recriação de colegiados extintos em decorrência do disposto neste Decreto, de criação de novos colegiados ou de ampliação de colegiados existentes deverão obedecer as regras estabelecidas pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, e outras que buscam aferir a efetiva necessidade de sua recriação. Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional encaminharão a relação dos colegiados que presidam, coordenem ou de que participem à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019. Há ainda outras regras que buscam reforçar o esforço de racionalização administrativa e evitar nova proliferação de colegiados.

5. A Nota SAJ nº 45/2019/SAGEP/SAJ/CC/PR pontua que a medida é oriunda de pedido no âmbito da Casa Civil, em especial na reunião ocorrida em 5 de abril de 2019 com a presença do Secretário-Executivo da Casa Civil e que a proposta buscou atender os pleitos formulados pelo Secretário-Executivo da Casa Civil e pelo Secretário-Executivo do Ministério da Economia na reunião citada. A Nota ainda ressalva que *"não é possível deixar de ressaltar, o ineditismo da medida causará, inevitavelmente, certas dúvidas e perplexidades no âmbito da administração pública federal"* e que *"Também convém alertar para a necessidade de os órgãos, autarquias e fundações pública serem alertados quanto à necessidade de propor rapidamente, atendendo todos os requisitos do decreto, a recriação dos colegiados a serem extintos que forem, realmente, necessários para a adequada ação administrativa"*.

6. Quanto ao mérito, em que pese eventuais riscos na extinção de colegiados sem análise específica de cada um deles, cabe pontuar o seguinte. A estratégia de extinção *em massa* evita a resistência pontual dos membros de cada colegiado que seria extinto individualmente, o que facilita a implementação da medida de racionalização.

7. A extinção dos colegiados, salvo melhor juízo, não impedirá o prosseguimento das políticas setoriais, tendo em vista que o órgãos setoriais possuem competências estabelecidas que permitem a continuidade da ação governamental. Ademais, o próprio texto do ato normativo, conforme a prudência recomenda, estabeleceu que somente a partir de 28 de junho de 2019 haverá a extinção dos colegiados, devendo o órgão setorial encaminhar proposta de recriação a fim de que - no caso de necessidade - o colegiado seja mantido ou recriado, com os ajustes considerados necessários.

8. Portanto, o que se pretende, em verdade, é um novo modelo de governança que fortalece a autoridade política do titular de cada uma das Pastas e, conseqüentemente, sua responsabilidade nas entregas das políticas setoriais, com potencial de tornar mais célere e legítimo o processo decisório no âmbito da Administração Pública federal.

31. Ocorre, Excelência, que entre a reunião na qual o assunto foi tratado e a edição no diário oficial do Decreto, decorreram seis dias e, mais, que contra a orientação da assessoria da Presidência da República os Ministérios, autarquias e fundações públicas não foram alertados e, portanto, não puderam adotar as cautelas necessárias para evitar o descumprimento dos princípios da publicidade e eficiência.

32. Os fatos indicam, por conseguinte, que a medida que levará a extinção em massa dos colegiados, como consta do item 6 da nota transcrita acima, é açodada e resvala na irresponsabilidade cometida com base em justificativas de natureza ideológica, como se pode depreender da afirmação de que a estratégia de uma medida feita com rapidez, visa confessadamente evitar a reação

dos integrantes dos colegiados, bem como do que ficou consignado na exposição de motivos de autoria do Ministro Onyx Lorenzoni, já mencionada acima:

7 Verdadeiramente, uma aberração cuja revogação é urgente. Não foi sem motivo que o decreto tornou-se popularmente conhecido como “*Decreto Bolivariano*”.

33. Evidente, então, que o Decreto 9.759/2019 afronta o princípio da proporcionalidade / racionalidade.

#### **II.4 – A AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO – O DECRETO 9.203/2017**

34. Indica na direção da razoabilidade da pretensão submetida ao Poder Judiciário por esta demanda, a finalidade que justificou a edição do Decreto 9.203/2017, que “dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

35. É certo que o Decreto ora em questão se constitui como ato da Presidência da República, o que poderia sugerir erroneamente que estaria fora do alcance dos fundamentos e diretrizes do Decreto 9.203/2017. Todavia, esta norma é expressa ao afirmar que a alta administração está contemplada, alcançando Ministros de Estado (art. 2º, inc. III).

36. Nessa direção, o Ministro Onyx Lorenzoni, que arroga para si a proposta do Decreto ora questionado, como se pode concluir pela exposição de motivos, deve também observar as orientações do Decreto 9.203/2017.

37. Está evidente, entretanto, como emerge claro da exposição de motivos, que o prazo definido de 28 de junho para extinção massiva dos colegiados não está de acordo com os princípios e diretrizes estabelecidas pelo Decreto 9.203/2017. Veja-se:

Art. 3º São princípios da governança pública:

- I - capacidade de resposta;
- II - integridade;
- III - confiabilidade;
- IV - melhoria regulatória;
- V - prestação de contas e responsabilidade; e
- VI - transparência.

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

- I - liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

- a) integridade;
- b) competência;
- c) responsabilidade; e
- d) motivação;

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

38. A Nota Técnica nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR (**DOC. 04**) elaborada pela Assessoria Especial da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, ao tratar do “mapeamento do estado da arte da Análise de Impacto Regulatório” relacionado ao PRO-REG, traz ponderações oportunas para a análise do Decreto 9.759/2019, as quais se passa a transcrever:

**“2.2) Custos e riscos associados à regulação**

8. A regulação, contudo, pode se transformar em obstáculo aos objetivos de bem-estar social e econômico para os quais ela foi desenhada. Mesmo bem intencionada, pode ser excessiva, impedir a inovação ou criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica.

(...)

33. Tais programas impõem à Administração um conjunto de disciplinas que buscam, de maneira sistemática, melhorar a qualidade e a eficiência da regulação estabelecendo mecanismos de supervisão e de transparência contínua sobre o processo de elaboração regulatória e sobre a regulação, de maneira geral, com o propósito de, sistematicamente, controlar sua elaboração, avaliar seus resultados, tornar explícitos os seus custos e também seus efeitos para os diferentes grupos.

34. Assim, é possível verificar a existência de um consenso internacional a respeito da necessidade imperativa de racionalizar a ação regulatória, sendo premente regular melhor.

35. Não existe no Brasil um programa articulado de melhoria regulatória, mas o governo vem adotando, desde 2003, uma série de medidas que se situam na linha da tendência internacional já mencionada. Tais iniciativas se consubstanciam, sem dúvida, em ações de melhoria regulatória e cabe destacar as seguintes: a) criação, em 2003, do Grupo de Trabalho Interministerial (GT Interministerial) com a finalidade de avaliar o papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro, que culminou com o envio ao Congresso do Projeto de Lei no 3.337/2004[12], o qual dispunha sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras; b) estabelecimento, em 2007, do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG); e c) Revisão Inter pares do Sistema Regulatório Brasileiro conduzida pela OCDE, em 2007.

(...)

#### **2.4) Gestão em Regulação (PRO-REG)**

36. O PRO-REG foi instituído em 2007, pelo Decreto no 6.062, com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório, dos mecanismos de

prestação de contas, de participação e de monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação.

37. O PRO-REG, desde então, buscou identificar e disseminar boas práticas e oportunidades de aperfeiçoamento da governança, contribuindo para a melhoria do sistema regulatório e para a promoção do diálogo entre as instituições que participam do processo regulatório.

38. O arranjo institucional para a execução do PRO-REG foi definido em termos de um comitê gestor e de um comitê consultivo. O direcionamento estratégico do PRO-REG era dado pelo Comitê Gestor do programa, composto pela Casa Civil da Presidência da República, que o coordenava; pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

39. Ao Comitê Consultivo, integrado por representantes das agências reguladoras, dos ministérios aos quais estavam elas vinculadas, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), caberia o assessoramento direto ao Comitê Gestor”.

39. É evidente que o cronograma estabelecido pelo Decreto 9.759/2019 bate de frente com as orientações do Decreto 9.302/2017, bem como com as orientações da própria Presidência da República quanto a princípios e diretrizes a serem observadas na produção de atos pela administração pública, principalmente porque o seu resultado viola o princípio da proporcionalidade, com potencial de riscos grandes para a continuidade de atividades relacionadas ao cumprimento de políticas públicas de grande relevância para o país.

40. Odete Medauar, ao tratar dos princípios que orientam o direito administrativo ensina que:

#### **7.10 Princípio da proporcionalidade**

Alguns autores pátrio separam *proporcionalidade* e *razoabilidade*. A esta atribuem o sentido de coerência lógica nas decisões e medidas administrativas, o sentido de adequação entre os meios e os fins. À proporcionalidade associam

um sentido de amplitude ou intensidade nas medidas adotadas, sobretudo nas restritivas e sancionadoras. (...)

Parece melhor englobar no princípio da proporcionalidade o sentido de razoabilidade. O princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins.

**APLICA-SE A TODAS AS ATUAÇÕES ADMINISTRATIVAS PARA QUE SEJAM TOMADAS DECISÕES EQUILIBRADAS, REFLETIDAS, COM AVALIAÇÃO ADEQUADA DA RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO, AÍ INCLUÍDO O CUSTO SOCIAL.**

#### **7.11 Princípio da continuidade**

De acordo com esse princípio as atividades realizadas pela Administração devem ser ininterruptas, para que o atendimento do interesse da coletividade não seja prejudicado”.<sup>6</sup>

41. Observando-se os conselhos que podem ser extintos e seu papel fundamental para a preservação de direitos fundamentais, como o direito das crianças, direitos sociais, direitos dos deficientes físicos e dos idosos, preservação do meio ambiente, entre outros relacionados à pesquisa e ao combate à corrupção, forçoso reconhecer que são potencialmente temerários os efeitos do Decreto 9.759/2019, com riscos a interrupção de atividades essenciais relacionadas ao cumprimento do interesse público.

### **III – O PEDIDO**

42. Pelo exposto, requerem as entidades Autoras seja citada a União Federal para responder a presente demanda, que ao final deve ser julgada procedente determinando a suspensão do cronograma definido pelo Decreto 9.759/2019, até que os Ministérios e demais órgãos da administração pública federal indiquem a relação de colegiados dos quais participem e indiquem sua relevância e justificativa para extinção ou continuidade.

---

<sup>6</sup> . Direito Administrativo Moderno, 2a. edição, Editora Revista dos Tribunais, 1998, São Paulo, pág. 141/142.

**43. Dada a urgência e o risco de danos irreparáveis que podem decorrer da vigência imediata do Decreto 9.759/2019, requerem as Autoras a tutela antecipada de urgência, com fundamento no art. 12 da Lei 7347/85, bem como no art. 300, do Código de Processo Civil, de modo a se garantir o resultado prático do processo, diante dos riscos evidentes decorrentes da norma ora questionada.**

44. Pretende-se provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, além dos que já estão anexados a esta inicial e que respaldam de certeza e verossimilhança necessárias para a concessão da tutela antecipada pretendida.

45. Com fundamento no § 1º, do art. 5º, da Lei 7.347/1985, requer-se a intimação do Ministério Público, a fim de que atue como *custus legis*.

46. Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), deixando-se de recolher as custas processuais, por força da gratuidade estabelecida pelo art. 18, da Lei 7.347/1985.

Termos em que,  
Pedem deferimento.

São Paulo, 15 de maio de 2019

**FLÁVIA LEFÈVRE GUIMARÃES**  
**OAB/SP 124.443**