



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201910319002351

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO INTEGRADA

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO N° 1199/2019 - GAB**

EMENTA: CONSULTA. CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-CAES. COMPOSIÇÃO. MEMBROS REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO. LEI ESTADUAL N° 18.185/2013. MANDATO FIXO. INSTITUIÇÕES MODELOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TOMADA DE DECISÕES POLÍTICAS. ATUAÇÃO DESVINCULADA DO PODER PÚBLICO. RESOLUÇÃO N° 237/2006 CNAS. PREVISÃO DE DESTITUIÇÃO A QUALQUER TEMPO. REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO COM PODER DE DECISÃO E REPRESENTAÇÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA COM APREÇO À RELATIVA AUTONOMIA DO CAES. DISCRICIONARIEDADE DA AUTORIDADE PÚBLICA EM DESTITUIR MEMBROS DO CAES, SUJEITA A LIMITES. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. MUDANÇAS NAS UNIDADES DAS SECRETARIAS DE ESTADO REPRESENTADAS E NA TITULARIDADE DE CARGOS COM PODER DECISIVO. CONSELHEIROS COM MANDATO EM VIGÊNCIA. POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO ANTES DO ENCERRAMENTO DO MANDATO, COMO EFEITO DA ALTERAÇÃO LEGAL DE REPRESENTATIVIDADE PELA REFORMA ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE DECISÃO MOTIVADA.

1. Autos em que, pelo **Despacho nº 2095/2019 GAB** (8167994), a Secretaria de Estado da Casa Civil solicita assessoramento jurídico quanto à legitimidade de substituição de membros do Conselho Estadual de Assistência Social, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDS, considerando que o mandato dos atuais conselheiros ainda não expirou.

2. Da instrução do feito, constam, de mais relevante: *i)* Memorando nº 10/2019 SEDAS (7396402), Despachos nºs 300/2019 SEDAS (7408076) e 365/2019 SEDAS (7544835), todos da Superintendência Executiva do Desenvolvimento e Assistência Social da SEDS, em que provoca medidas para a indicação de novos membros dos conselhos da Secretaria, para “*atualizarmos a sua composição em face ao novo governo*”; *ii)* Ofícios nºs 578/2019 SEDS (7684931), 579/2019 SEDS (7684969) e 580/2019 SEDS (7684979), do Secretário de Estado de Desenvolvimento Social, endereçados ao Conselho Estadual de Assistência Social, ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao Conselho Estadual do Idoso, respectivamente, com indicações de agentes públicos da SEDS para atuarem como membros titulares e suplentes de tais Conselhos; *iii)* Despachos nºs 451/2019 SEDAS (7938832) e 470/2019 SEDAS (8048024), da Superintendência Executiva do Desenvolvimento e Assistência Social, em que apresenta, ao Secretário de Estado correspondente, lista (8056580) de servidores para composição do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS, “*visando a sua atualização*”, solicitando, assim, que interceda junto à Secretaria de Estado da Casa Civil para a formalização de ato normativo de designação; *iv)* Despacho nº 2122/2019 GAB (8060199), do Secretário de Estado de Desenvolvimento Social, em que envia os autos à Secretaria de Estado da Casa Civil para que seja elaborado tal instrumento infralegal, o qual estampa em Minuta (8056580); e, *v)* exemplar do expediente oficial em que publicado o Decreto governamental de 10 de agosto de 2018, com nomeação de membros titulares e suplentes do CEAS.

3. Relatados, segue fundamentação.

4. O Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS tem sua disciplina na Lei Estadual nº 18.185/2013, que assim dispõe:

*“Art. 1º O Conselho Estadual de Assistência Social –CEAS– instituído pelo art. 1º da Lei nº 12.729, de 21 de novembro de 1995, é um colegiado permanente de composição paritária e caráter deliberativo, vinculado à Secretaria de Estado de Cidadania e Trabalho, órgão responsável pela coordenação e execução da política estadual de assistência social.*

(...)

*Art. 3º O Conselho Estadual de Assistência Social –CEAS– será composto por 20 (vinte) membros titulares e respectivos suplentes, assegurada a paridade entre órgãos públicos e sociedade civil.*

*§ 1º Os conselheiros terão mandato de 02 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período, sendo eles nomeados pelo Governador do Estado.*

*§ 2º Comporão o CEAS:*

*I – pela administração pública, com os respectivos suplentes:*

*a) 02 (dois) representantes da Secretaria de Estado de Cidadania e Trabalho;*

*b) 01 (um) representante da Secretaria de Estado da Educação;*

*c) 01 (um) representante da Secretaria de Estado da Saúde;*

*d) 01 (um) representante do órgão estadual de planejamento;*

*e) 01 (um) representante do órgão estadual de finanças;*

*f) 01 (um) representante do órgão estadual do meio ambiente;*

*g) 01 (um) representante do órgão estadual de habitação;*

*h) 01 (um) representante do órgão estadual de agricultura;*

*i) 01 (um) representante do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social;*

*II – pela sociedade civil, com os respectivos suplentes:*

*a) 04 (quatro) representantes dos usuários de assistência social de âmbito estadual;*

*b) 02 (dois) representantes de organizações dos trabalhadores da área de assistência social de âmbito estadual;*

*c) 04 (quatro) representantes de entidades e/ou organizações de assistência social de âmbito estadual.*

*(...)*

*§ 7º A função de membro do CEAS considerada de relevância, não será remunerada e observará os princípios da administração pública.*

*(...)*

*Art. 4º Os representantes da administração pública que integrem o Conselho Estadual de Assistência Social serão indicados pelos dirigentes dos órgãos a que pertencerem.” (destaquei)*

5. A definição legal, nos moldes acima, permite identificar o CEAS como gênero de conselho gestor de política pública, instituição que decorre do modelo de democracia que caracteriza nosso atual ordenamento constitucional, e traduz a cidadania participativa. Esses conselhos representam instrumento de auxílio aos representantes eleitos na definição de políticas públicas, numa espécie de complemento da democracia representativa, e realizam-se, efetivamente, pela participação popular, com a reunião de pessoas para discutir, opinar e deliberar sobre assuntos de interesse público. Nesse encadeamento, organizações da sociedade civil mobilizam-se, fazendo a correlata interlocução com as instituições públicas encarregadas da execução da atividade correspondente. Os conselhos gestores são, portanto, instrumentos destinados à essa participação popular direcionada a influenciar o planejamento e a definição de políticas públicas.

6. Essas instâncias deliberativas e de controle social, malgrado voltadas a aprimorar a política pública, não têm natureza pública propriamente dita, pois para que sejam preservadas como instrumento de envolvimento dos cidadãos na demarcação das escolhas dos gestores públicos, é fundamental que sejam isentas das condicionantes do direito público. Sob essas características, tais entidades não merecem, *a priori*, serem considerados como órgãos públicos ou governamentais típicos, malgrado possam integrar a estrutura de uma unidade pública em razão da ligação entre suas finalidades e interesses.

7. Interessante, sobre o tema, recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6121/MC-DF<sup>1</sup>, em que deferiu medida liminar para suspender a eficácia de dispositivos de Decreto do Chefe do Poder Executivo da União, que extinguiu conselhos nacionais de direito criados por lei. Reproduzo abaixo trechos do informativo da corte constitucional, que se reportou ao dito julgado:

*“Sob essa perspectiva, é desnecessário examinar se os colegiados mencionados nos incisos do art. 2º do Decreto 9.759/2019 revelam-se ‘órgãos públicos’ com vistas ao enquadramento no que disposto nos arts. 48, XI, e 84, VI, da CF. A questão resolve-se, isso sim, a partir da verificação de atuação anterior do Parlamento no sentido de promover, sob o influxo dos ares democráticos da Carta de 1988, a atuação dos diversos grupos representativos da sociedade civil organizada na tomada de decisões importantes da vida nacional, ante a previsão, em lei, da existência de determinado colegiado, mostrando-se irrelevante o veículo normativo mediante o qual efetivamente implementado.*

*Isso porque, por instrumentos de democracia participativa, compreende-se mais do que a corriqueira referência aos projetos de lei de iniciativa popular e aos institutos do referendo e do plebiscito. Traduzem-se em toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, dos atos da Administração, considerada a influência da atuação popular na formulação das decisões políticas e na gestão da coisa pública, fornecendo-lhes a necessária legitimidade democrática.*

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

*A conclusão constitucionalmente mais adequada, em sede precária e efêmera, consiste em suspender, até o exame definitivo da controvérsia, a extinção, por ato unilateralmente editado pelo chefe do*

*Executivo, de órgão colegiado que, contando com assento legal, viabilize a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa ‘indicação de suas competências ou dos membros que o compõem’.*” (destaquei)

8. Cito, ainda, orientação desta Procuradoria-Geral, por meio do **Despacho “AG” nº 001994/2014:**

*“7. (...) a razão da existência dos conselhos de direito explica algumas de suas propriedades singulares, como sua estruturação e organização numa linha normativa que não pode ser equivalente às que ordinariamente regem as relações da Administração Pública. Outro destaque característico, é que, para assegurar a participação popular que é da essência desses conselhos, seus membros não são servidores públicos, e podem ingressar ou deixar a entidade corporativa livremente.*

*8. Exato, todavia, que, pela convergência entre os interesses desses conselhos com os do Poder Público, este pode reputar conveniente normatizar a criação dessas espécies de corporações, determinando alguns elementos orientadores de suas estruturas. Será, então, a dimensão do interesse do Estado na institucionalização de determinado conselho de direito que precisará a sua configuração.”*

9. Sendo assim, e condizente com o regime democrático pátrio, os conselhos de direito, como tradução de um canal entre o Poder Público e a sociedade, são espaços públicos institucionais.

10. O CEAS é símbolo desse modelo, coerente ao artigo 204, II, da Constituição Federal<sup>2</sup>. Essa assertiva decorre da Lei Estadual nº 18.185/2013, a qual prevê a composição do CEAS por integrantes indicados pelo Poder Público e por representantes da sociedade civil, determinando-lhes mandatos fixos (por tempo determinado) e definindo as atribuições da instituição que bem evidenciam a relatada governança democrática com participação social (artigo 2º). A reportada legislação ainda explicita o caráter não remunerado da função correspondente. Todas essas elementares afastam do CEAS a qualidade de órgão governamental característico.

11. Fundamental, portanto, que seja preservada tal conformação jurídica peculiar, especial, de maneira a conservar a autonomia política do CEAS, a qual é essencial para que sua atuação seja imparcial e desatada de questões governamentais.

12. Com as ponderações acima, passo ao desenredo da questão específica deste feito - legitimidade de modificação da composição de membros do Poder Público do CEAS enquanto ainda vigente o mandato correspondente.

13. A respeito do tema, destaco diretrizes do Conselho Nacional de Assistência Social constantes da sua Resolução nº 237/2006, a qual dispõe sobre o funcionamento, reformulação e estruturação dos Conselhos de Assistência Social, dentre os quais os de abrangência territorial estadual:

*“Art. 4º. A criação do Conselho de Assistência Social é estabelecida por lei federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de acordo com a LOAS.*

*Art. 5º. O mandato dos/as conselheiros/as será definido na lei de criação do Conselho de Assistência Social, sugerindo-se que tenha a duração de, no mínimo, dois anos, podendo ser reconduzido uma única vez, por igual período, e com possibilidade de ser substituído, a qualquer tempo, a critério da sua representação.*

*(...)*

*Art. 7º. Recomenda-se que os funcionários públicos em cargo de confiança ou de direção, na esfera*

*pública, não sejam membros do Conselho representando algum segmento que não o do poder público, bem como que conselheiros/as candidatos/as a cargo eletivo afastem-se de sua função no Conselho até a decisão do pleito.*

(...)

*Art. 12. Os **representantes do governo nos Conselhos de Assistência Social** devem ser indicados e nomeados pelo respectivo chefe do Poder Executivo, sendo importante incluir setores que desenvolvam ações ligadas às políticas sociais e econômicas, como :*

*I- Assistência Social;*

*II- Saúde;*

*III- Educação;*

*IV- Trabalho e Emprego;*

*V- Fazenda;*

*VI- e outras.*

*Parágrafo Único. Não há impedimento para a participação de nenhum servidor; contudo, **sugere-se que sejam escolhidos dentre os que detenham efetivo poder de representação e decisão no âmbito da Administração Pública.***

(...)

*Art. 21. Para o bom desempenho do Conselho, é fundamental que os/as conselheiros/as:*

(...)

*VIII- atuem, articuladamente, com o seu suplente e em sintonia com a sua entidade;” (destaquei)*

14. Outrossim, ao traçar explicações relacionadas às regras da aludida Resolução, o Conselho Nacional de Assistência Social publicou:

*“Importante ratificar que nem o período eleitoral para os mandatos do executivo (prefeitos e governadores) e nem o início dos mandatos desses, não podem interferir no funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, considerando que os conselhos são órgãos que atuam e têm responsabilidades independentes do funcionamento do órgão executivo. ”*

15. Os apontados preceitos da Resolução nº 237/2006 permitem colmatar alguns vazios e hesitações da Lei Estadual nº 18.185/2013. Faço nota de desinformação nos autos a respeito de ato normativo interno desta unidade federada com disciplina diferente da recomendada na Resolução nº 237/2006; não foi noticiado ou dado conhecimento do teor de eventual regimento interno, ou assemelhado, do CAES, que, em certa medida, pudesse justificar outras inferências. Logo, são as instruções de caráter nacional que devem ser observadas.

16. Com essas premissas, o ponto que emerge está em como conjugar os princípios e as regras de: *i)* mandato fixo; *ii)* representatividade do conselho com membros indicados pelo Poder Público; *iii)* possibilidade de, a qualquer tempo, dar-se a substituição desses integrantes conforme definir seu ente representado; e, *iv)* autonomia que deve pautar o funcionamento desses conselhos.

17. Antes de qualquer conclusão específica, traslado decisão do Supremo Tribunal Federal, com elementos que bem servem ao escoreito desenlace dos autos:

*“DECISÃO: Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO QUE TORNOU SEM EFEITO INDICAÇÃO PARA A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. 1. O cargo de Conselheiro do CNE é de demissão ad nutum. E, sendo assim, a mera indicação, como ocorreu no caso, não gera direito adquirido à posse (contrario sensu da orientação firmada no MS 20.781, Rel. para o acórdão Min. Octavio Gallotti). Aplicação do art. 37, II, parte final, da Constituição Federal e da Súmula 17/STF. 2. De todo modo, a indicação da*

impetrante, pelo Decreto de 10.05.2016 (publicado em 11.05.2016), ocorreu com antecedência de quase dois meses do termo final do mandato dos Conselheiros em exercício (que se deu em 03.07.2016). Assim, quando tornada sem efeito, pelo Decreto de 27.06.2016, já havia sido ultrapassado o limite de trinta dias para a posse, previsto no art. 13, § 1º, da Lei nº 8.112/1990, de modo que o ato impugnado foi praticado em observância ao § 6º do mesmo dispositivo. 3. Segurança denegada. 1. Adoto o relatório elaborado pela Presidência desta Corte na decisão que apreciou o pedido liminar (doc. 13): “Trata-se de Mandado de Segurança proposto por MARIA IZABEL AZEVEDO NORONHA contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República Interino, que tornou sem efeito a indicação da impetrante para compor uma das Câmaras do Conselho Nacional de Educação. A impetrante alega, em síntese, que ‘Adquiriu o direito líquido e certo, que ora pleiteia a manutenção via mandado de segurança, no momento em que foi designada pela Excelentíssima Presidenta da República Dilma Rousseff, através de Decreto Presidencial de 10 de maio de 2016, ao cargo de conselheira da Câmara de Educação Básica, para exercício do mandato de 04 (quatro) anos, em conformidade com o artigo 8º, §6º da Lei 4.024/1961, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional.’ (...) 4. É o relatório. Decido. 5. O ato impugnado no presente writ integra uma série de medidas tomadas na época em que o Presidente da República Michel Temer assumiu o cargo interinamente. O Min. Dias Toffoli, ao analisar outro desses atos no MS 34.205, referente à exoneração do Diretor-Presidente da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), indicado pela ex-Presidente Dilma Rousseff, destacou, na decisão liminar, a existência de precedente do Plenário do STF sobre a questão, qual seja, a ADI 1.949. 6. **No voto condutor da ADI 1.949, concluiu-se que a exoneração de conselheiros das agências reguladoras não poderia ficar a critério discricionário do Poder Executivo, dado o grau de autonomia a elas conferido pela respectiva legislação.** Com base nesta premissa, entendeu o Min. Dias Toffoli que a legislação pertinente à EBC, ao ser expressa quanto à existência de mandato ao Diretor-Presidente pelo período de quatro anos e quanto às hipóteses de destituição do cargo (art. 19 da Lei nº 11.652/2008 e seus §§ 2º e 3º e art. 16 do Decreto nº 6.689/2008 e e seus §§ 2º e 7º), **também teve o intuito de assegurar autonomia à gestão da Diretoria Executiva da EBC, inclusive ao seu Diretor-Presidente.** Nestes termos, deferiu a medida liminar, cujo inteiro teor transcrevo abaixo: “A discussão que se põe nos presentes autos diz respeito à análise da possibilidade de chefe do Executivo determinar a destituição de dirigente de empresa pública ao qual, por força de lei, é atribuído mandato. Tenho que a questão, mutatis mutandis, encontra precedente nesta Corte. Com efeito, nos autos da ADI nº 1949/RS, o Plenário desta Corte deliberou pela inconstitucionalidade de dispositivo de lei estadual que condicionava a destituição de dirigentes de agência reguladora estadual exclusivamente ao crivo do Poder Legislativo local. Em meu voto destaquei, em síntese, que, de um lado, era inadmissível que previsão legal extirpasse a possibilidade de qualquer participação do governador do Estado na destituição do dirigente da agência reguladora (o que no caso havia sido feito pela atribuição, em totalidade, da decisão ao Poder Legislativo local); e, de outro lado – e aqui se concentra a utilidade do precedente ao caso dos autos –, apontei que conquanto fosse necessária a participação do chefe do Executivo, a exoneração dos conselheiros das agências reguladoras também não poderia ficar a critério discricionário desse Poder, sob pena de subversão à própria natureza da autarquia especial, destinada que é à regulação e à fiscalização dos serviços públicos prestados no âmbito do ente político, tendo, por isso, a lei lhe conferido certo grau de autonomia. Disse eu na ocasião: ‘Tendo em vista o atual contexto constitucional, verifica-se que, para o presente caso, não importa analisar, simplesmente, os limites de demissibilidade ad nutum conferidos ao chefe do Poder Executivo pelo art. 37, II, da Constituição Federal, sem se cogitar da necessidade de se conferir certo grau de estabilidade e garantia aos dirigentes de autarquia reguladora que exercem mandato com prazo certo.’ Preocupei-me, então, em fixar balizas mais precisas quanto às restrições de demissibilidade dos dirigentes dessas entidades e observei que, a teor da norma geral aplicável às agências federais (art. 9º da Lei Federal nº 9.986/2000), uma vez que os dirigentes das agências reguladoras exercem mandato fixo, podem-se destacar como hipóteses gerais de perda do mandato: (i) a renúncia; (ii) a condenação judicial transitada em julgado e (iii) o procedimento administrativo disciplinar, sem prejuízo de outras hipóteses legais, as quais devem sempre observar a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo. É certo que essa compreensão restou lançada para as agências reguladoras, as quais possuem status normativo diferenciado, pela particular autonomia de que são contempladas. O entendimento, todavia, não lhes é, por isso, de aplicação exclusiva. (...) Observo da leitura dos dispositivos – expressos quanto à existência de mandato ao Diretor-Presidente pelo período de quatro anos e expresso também quanto às hipóteses de destituição do cargo (dentre as quais não se insere a livre decisão da Presidência da República) – que há nítido intuito legislativo de assegurar autonomia à gestão da Diretoria Executiva da EBC, inclusive ao seu Diretor-Presidente. Em análise precária, portanto, me parece que seria esvaziar o cerne normativo dos dispositivos interpretá-los – tal qual propõe a autoridade impetrada – no sentido da existência de mandato apenas na expressão, mas não em seu conteúdo. Se é certo que a autonomia de gestão é um imperativo às agências reguladoras, não menos certo é que não lhe é atribuído exclusivo. De igual modo, se é certo que as empresas públicas, como entidades de direito privado da Administração Indireta, são em regra constituídas por Diretoria demissível ad nutum, não menos exato é que a Administração Pública não possui engessamento normativo que lhe impeça de atribuir, por lei, certas características típicas de entes de direito público a entes de direito privado, quando condições particulares assim o justifiquem. (...) 8. A hipótese do

*presente writ – desconstituição de indicação para a composição do CNE - não se amolda, todavia, à tese firmada no citado precedente (ADI 1.949). Não só porque a impetrante não chegou a tomar posse, mas, também, porque o CNE não é dotado da autonomia característica das agências reguladoras. 9. Conforme o art. 2º, III, do anexo I, do Decreto nº 7.690/20122, os arts. 6º e 7º da Lei nº 4.024/19613, com a redação da Lei nº 9.131/1995, e seu regimento interno, trata-se o CNE de órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Educação (MEC), que tem por finalidade colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do ministério. 10. Além disso, o art. 2º da Lei nº 9.131/1995, repetido no art. 18, § 2º, do RICNE, prevê que ‘as deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto’, e o art. 7º, § 4º, da Lei nº 4.024/1961 (com a redação da Lei nº 9.131/1995), que o ‘Ministro de Estado da Educação e do Desporto presidirá as sessões a que comparecer’. 11. Quanto à nomeação dos conselheiros do CNE, esclarece ainda a autoridade impetrada que o tratamento legislativo conferido é distinto daquele previsto para os dirigentes das agências reguladoras, porquanto o cargo é de confiança e a indicação não se submete à aprovação do Poder Legislativo. Ressalta, ainda, que alguns conselheiros são membros natos do MEC (cf. art. 8º, caput, da Lei nº 4.024/19614) que, uma vez exonerados do cargo em comissão, são automaticamente exonerados da função de conselheiros. 12. Entendo, portanto, que o art. 8º, § 7º, da Lei nº 4.024/19615, ao prever mandato de 4 (quatro) anos para os conselheiros do CNE, não encerra garantia de tempo mínimo de permanência, mas, sim, estabelece prazo máximo, pois o cargo é de demissão ad nutum. E, sendo assim, a mera indicação, como ocorreu no caso, não gera direito adquirido à posse (contrario sensu da orientação firmada no MS 20.781, Rel. para o acórdão Min. Octavio Gallotti). Portanto, aplica-se aqui o art. 37, II, parte final, da Constituição Federal e a Súmula 17/STF: (...)”*

*(MS 34288, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 22/03/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 27/03/2017 PUBLIC 28/03/2017)*

18. A reprodução acima apresenta elementares que, devidamente ajustadas às peculiaridades da situação destes autos, darão o norte à sua conclusão. Como já explanado, o CAES tem representantes indicados pelo Poder Público e outros eleitos pela sociedade civil, ambos com mandatos fixos. Suas atribuições são evidência clara de participação popular na demarcação de política pública de assistência social. Registro, inclusive, que a presidência do CAES dá-se alternativamente entre seus membros políticos e os da sociedade civil (artigos 6º e 7º da legislação estadual correlacionada). Nesse conjunto, assoma a necessidade de reconhecimento de certo grau de autonomia ao CAES, e de não incidência de algumas particularidades próprias do direito público.

19. No entanto, não há como reconhecer aos representantes do Poder Público estabilidade na função de membro desse conselho, a despeito do mandato fixo que a lei lhes conferiu. Esses integrantes atuam pelo órgão público que representam e, portanto, atam-se à linha de organização administrativa adotada pelo ente. Os artigos 5º, 12, parágrafo único e 21, VIII (parte final) da Resolução nº 237/2006, do Conselho Nacional de Assistência Social, interpretados sistematicamente, revelam essa ideia.

20. Por outro lado, e para não apoucar o espírito desse gênero de conselho, a discricionariedade da autoridade pública para destituir seus membros não deve ser totalmente irrestrita. Compreendo, assim, para a regular atuação institucional desse conselho, que o afastamento de algum de seus integrantes indicados pelo Poder Público antes de encerrado o mandato legal deve embasar-se em hipóteses previamente definidas em regimento interno ou equivalentes, das quais há de constar situação como a decorrente de reorganização administrativa que culmine em alteração de titulares de cargos públicos de direção e chefia (com poder de representação e decisão, conforme artigo 12, parágrafo único, da Resolução nº 237/2006) e que antes tinham mandato no CAES.

21. A mera alternância de governança como motivo para a substituição de membro do CAES agride princípios e normas que orientam a formação desse gênero de instituições. Sendo unidade cuja natureza exige atuação com certa distância do poder de decisão e influência governamental, não devem ser fatores unicamente pessoais, individuais ou particulares, dissociados do real interesse

público, que devem justificar a destituição de membro do CAES.

22. Em contexto de reorganização administrativa, como a promovida recentemente nesta unidade federada e retratada na Lei Estadual nº 20.491/2019, situações como fusão ou cisão de órgão público representado no Conselho, bem como de variação na ocupação de cargos com atribuições diretivas e decisórias (vide item 20 acima), podem legitimar a mudança de membro do CAES, para fidelidade à unidade de estado que deve ser representada e aos seus interesses públicos.

23. Construção argumentativa semelhante foi adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, como ilustrado pela ementa abaixo:

*“ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REPRESENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO CONEN/DF. ALTERAÇÃO DURANTE A VIGÊNCIA DO MANDATO. POSSIBILIDADE. REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA SUPERVENIENTE. UNIFICAÇÃO DE SECRETARIAS. DESIGNAÇÃO DE NOVO CONSELHEIRO PARA A VAGA REMANESCENTE. EXTINÇÃO AUTOMÁTICA DOS EFEITOS DA DESIGNAÇÃO ANTERIOR. INCOMPATIBILIDADE ENTRE OS ATOS.*

*PERDA DO MANDATO COM AMPARO NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A controvérsia sub examine trata da substituição de membro do Conselho de Políticas sobre Drogas do Distrito Federal - Conen/DF indicado pelo Governador do Distrito Federal durante a vigência do mandato em razão da reestruturação de Secretarias de Estado com representação no referido colegiado.*

*2. Insurge-se a recorrente contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que, por maioria, manteve o ato acoimado de coator.*

*3. A Portaria GDF 17/2011, que aprova o Regimento Interno do Conselho de Política sobre Drogas do Distrito Federal (fls. 19-26, e-STJ), prevê em seu art. 2º que o Conen/DF será formado por dezenove membros, representantes do Poder Público e da Sociedade Civil para mandato de três anos, sendo, entre outros, um representante da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e um representante da Secretaria de Estado de Esporte do Distrito Federal.*

*4. A recorrente exercia a representação da Secretaria de Esporte no Conen/DF desde 29.1.2015 quando, em 22 de outubro do mesmo ano, foi editado o Decreto 36.828/2015 dispondo que a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer passaria a integrar a Secretaria de Estado de Educação, alterando-se a denominação da estrutura administrativa unificada para Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal.*

*5. Em 29 de fevereiro de 2016 foi editado o Decreto 37.141/2016, desta vez fundindo a Secretaria Adjunta do Esporte e Lazer, da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal, e a Secretaria Adjunta de Turismo, da Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento Sustentável e Turismo no Distrito Federal, transformando-as em Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal.*

*6. Ambos os decretos promoveram reestruturação administrativa no Governo do Distrito Federal em observância ao arts. 22, parágrafo único, III, e 23 da LRF, que obrigam o Poder Público que ultrapassar os limites totais de despesa com pessoal a eliminar o excedente no prazo que especifica.*

*7. Com a fusão de duas Secretarias que integravam o Conen/DF, o Governador do Distrito Federal nomeou novo conselheiro para representar a Secretaria de Estado resultante da transformação operada, perdendo seus efeitos a indicação anterior.*

*8. Alega a recorrente ter direito líquido e certo a completar o seu mandato, porquanto inexistente na espécie qualquer ato formal exonerando-a do cargo e porque a hipótese em liça não se amolda ao rol taxativo de situações previstas na norma que implicam perda do mandato.*

*9. Uma das formas de extinção do ato administrativo é a caducidade, quando se verifica o surgimento de um ato superveniente incompatível com o anterior.*

*10. In specie, o ato formal de indicação de novo Conselheiro para a vaga remanescente após a unificação de Secretarias de Estado que antes detinham representação autônoma no Conen/DF enseja, necessária e ineludivelmente, substituição do membro anteriormente designado, independentemente de referência nominal.*

*11. A incompatibilidade lógica de duplicidade de representação, conjugada com designação de outro nome para representar a Secretaria reestruturada no colegiado, opera efeitos automáticos sobre o ato de designação anterior, que perde o seu objeto sem violação aos princípios da legalidade, moralidade e*

*publicidade administrativa.*

12. Ademais, não há falar em imutabilidade da representação do Poder Público no Conen/DF durante a vigência do mandato em hipóteses como a presente, na medida em que o art. 6º, II, da Portaria GDF 17/2011, consoante bem observado pelo Parquet federal às fls. 380-382, e-STJ, expressamente prevê a perda do mandato de Conselheiro "nos demais casos previstos na legislação".

13. A reestruturação administrativa objeto dos Decretos 36.828/2015 e 37.141/2016 insere-se no permissivo do art. 6º, II, da Portaria GDF 17/2011, razão pela qual a perda do mandato da recorrente encontra amparo na legislação de regência. 14. Recurso Ordinário não provido." (RMS 54.773/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/02/2018, DJe 13/11/2018)

24. Cabe à autoridade, então, tomando os critérios aqui esmiuçados, fundamentar sua decisão para não ensejar ilações de abuso do seu poder discricionário na redefinição dos membros do CAES.

25. Por oportuno, recomendo a reformulação da Lei Estadual nº 18.185/2013, para adequação às mudanças administrativas implementadas e, caso ainda inexistente, elaboração de regimento interno do CAES, com observância ao item 20 desta exposição.

26. Matéria orientada, devolvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais**, para os devidos fins. Comunique-se também o titular da **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social**. Por fim, dê-se ciência do teor desta orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa** e ao representante do **Centro de Estudos Jurídicos**, este último para o fim declinado no artigo 6º, §2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Procuradoria-Geral.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1 *Julgamento em 12 e 13/6/2019.*

2 *"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 - (...);*

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

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

---



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a) Geral do Estado**, em 30/07/2019, às 19:58, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei  
17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)  
informando o código verificador **8274125** e o código CRC **2A66027C**.

---

ASSESSORIA DE GABINETE  
PRAÇA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010  
- GOIÂNIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201910319002351



SEI 8274125