



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA
ANÁLISE DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nádia Resende Gontijo Couto

Rio de Janeiro
2024

NÁDIA RESENDE GONTIJO COUTO

A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA
ANÁLISE DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*
da Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro.

Orientadora:

Prof^a Ana Paula Teixeira Delgado

Coorientadora:

Prof^a Dra. Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2024

NÁDIA RESENDE GONTIJO COUTO

A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA
ANÁLISE DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*
da Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro.

Aprovada em ____ de _____ de 2024. Grau atribuído:

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro – EMERJ.

Convidado: Prof. Marcelo Pereira de Almeida - Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro – EMERJ.

Orientadora: Prof^ª Ana Paula Teixeira Delgado – Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro – EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

Ao João, pelo apoio constante nos estudos.
Aos professores que cruzaram meu caminho e
foram fundamentais para a minha formação
jurídica e para meu aprendizado para a vida.

AGRADECIMENTOS

À professora Ana Paula Teixeira Delgado, pela orientação fundamental dada ao trabalho e por compartilhar o conhecimento com generosidade e sabedoria.

À professora e coorientadora Mônica Cavalieri Fetzner Areal, pelo incentivo, paciência e olhar atento em cada página.

À Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, pela oportunidade de crescimento profissional e acadêmico durante esses anos.

Ao João, pelas ricas discussões jurídicas e pela companhia em todos os momentos.

À minha família, pela paciência nas ausências.

Aos meus amigos, pela compreensão e por fazerem com que a caminhada fosse mais leve.

Aos colegas da EMERJ, que se tornaram amigos de jornada.

A todos que contribuíram para a conclusão deste trabalho.

“[...] A escuridão estende-se mas não elimina
o sucedâneo da estrela nas mãos.
Certas partes de nós como brilham! São unhas,
anéis, pérolas, cigarros, lanternas,
são partes mais íntimas,
a pulsação, o ofego,
e o ar da noite é o estritamente necessário
para continuar, e continuamos. [...]”

Nosso Tempo – Carlos Drummond de Andrade.

SÍNTESE

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são canais de participação da sociedade civil no Estado que intensificam a democracia, na medida em que constituem expressão do preceito Constitucional de que todo poder emana do povo. Possuem legitimidade constitucional, uma vez que o princípio da participação social está previsto na Constituição Cidadã de 1988. Inicialmente, o presente trabalho demonstra a importância histórica dos Conselhos e desvenda o contexto de sua criação na estrutura da Administração Pública brasileira, trazendo elementos que vão limitar ou possibilitar a efetividade da sua atuação. A pesquisa elabora um paralelo entre a crise da democracia vivenciada atualmente com o enfraquecimento desses canais por governos autoritários. Tomando como base a doutrina contemporânea, busca demonstrar que os Conselhos devem ser entendidos como limitadores da atuação do Chefe do Executivo, ainda que façam parte da Administração Direta, uma vez que suas decisões devem ser respeitadas enquanto um novo centro de decisão dentro do Estado. Será demonstrado como o Ministério Público, instituição voltada à defesa do regime democrático e da sociedade, pode contribuir para a efetividade dos Conselhos. Além disso, por meio do estudo da jurisprudência, reforça a necessidade de uma resposta do Poder Judiciário no sentido de fortalecer a democracia, cumprindo sua função limitadora dos outros poderes, reconhecendo as funções conferidas aos Conselhos pela Constituição e pela lei.

Palavras-chave – Políticas Públicas. Democracia Participativa. *Accountability*. Administração Pública.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. OS CONSELHOS GESTORES COMO EXPRESSÃO DE UM NOVO MODELO DE RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE	12
1.1. A REFORMA DO ESTADO E A CONOTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA....	14
1.2 CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS..	20
1.3 AS NORMAS REGULAMENTADORAS DOS CONSELHOS GESTORES E SUA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL	29
2. A CRISE DA DEMOCRACIA E O PAPEL DOS CONSELHOS EM SEU FORTALECIMENTO	39
2.1 AS TENTATIVAS DE ESVAZIAMENTO DOS CONSELHOS GESTORES EM PERÍODOS DE ASCENSÃO DO AUTORITARISMO.....	41
2.2. CONSELHOS GESTORES, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	49
2.3 DECISÕES PROFERIDAS PELOS CONSELHOS GESTORES: NATUREZA, ALCANCE E APLICABILIDADE	59
2.4 ESTUDO DAS DECISÕES DOS CONSELHOS E O SEU GRAU DE EFETIVIDADE	74
3. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO PARA A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO	83
3.1 A FUNÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	84
3.2 ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO VISANDO À EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES	91
CONCLUSÃO	104
REFERÊNCIAS	107

INTRODUÇÃO

A presente monografia trata da efetividade dos Conselhos de Políticas Públicas como mecanismos de participação da sociedade civil no Estado para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Analisa como se dá a efetivação da participação popular com os Conselhos Gestores e se suas decisões são aceitas como um verdadeiro ato administrativo legítimo pela Administração Pública. Aborda uma possível atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público frente a uma regulamentação e uma operacionalização desses instrumentos que acabam por retirar a sua efetividade. Demonstra como a efetividade dos Conselhos Gestores, por meio de seu processo de deliberação, fortalece o sistema democrático e é essencial para a sua sobrevivência.

Os movimentos sociais tiveram grande relevância no processo de democratização do Estado brasileiro, influenciando de forma fundamental no texto Constitucional de 1988. Em razão disso, a Carta Magna, trouxe em seu texto formas diversas de participação da sociedade civil no Estado. Além dos institutos que possibilitam a democracia representativa e a democracia semidireta, criaram-se mecanismos para desenvolvimento da chamada democracia participativa. Esses instrumentos trazem alguma forma de controle popular da democracia representativa que predomina no país, exercida precipuamente por meio do voto. Nesse sentido, a democracia participativa é capaz de atribuir legitimidade às decisões administrativas tomadas pelo Estado.

A democracia participativa foi uma escolha do Constituinte, que internalizou no texto da Constituição meios de participação constante da sociedade no controle, na fiscalização e na tomada de decisões do Estado, buscando fortalecer e conservar a recém-instalada democracia. Entre os dispositivos inovadores previstos na Constituição que garantem o alargamento da participação cidadã estão aqueles que foram responsáveis pela criação de Conselhos Gestores. Os Conselhos de Políticas Públicas, também chamados de Conselhos Gestores ou Conselhos de Direitos, foram criados e regulamentados por leis infraconstitucionais, não se limitando aos mencionados diretamente na CRFB, uma vez que o legislador infraconstitucional, inspirado no espírito democrático e participativo da Carta Cidadã, criou Conselhos participativos em outras áreas.

Nesse contexto, o trabalho enfoca a necessidade de se dar efetividade aos Conselhos Gestores, instrumentos de participação da sociedade civil no Estado, para que haja o fortalecimento das instituições democráticas. A crise da democracia vivenciada no mundo contemporâneo tem como uma de suas causas um distanciamento das decisões governamentais dos reais anseios e necessidades da sociedade. Isso ocorre, muitas vezes, em razão de a

democracia representativa não ser suficiente para eleger representantes que reflitam o quadro social, distanciando as decisões institucionais das necessidades da sociedade.

Esta monografia busca estabelecer com clareza o papel dos Conselhos Deliberativos na Administração Pública, a classificação de seus atos e sua vinculação. Além disso, considera fundamental o papel que o Ministério Público possui junto aos Conselhos, principalmente na sua atuação extrajudicial, e enfoca a possibilidade de sua atuação, visando garantir que esses órgãos funcionem de forma emancipada sem serem cooptados pelas forças políticas vigentes. Ponto relevante é a desmistificação da atuação do Poder Judiciário e a leitura do princípio da separação dos Poderes, visto que são tímidas as decisões atuais em que há uma tentativa de coadunar a norma e a atuação do administrador aos ditames constitucionais da participação popular, acabando por torná-la vazia de sentido.

O primeiro capítulo busca demonstrar como os Conselhos, elementos de democracia direta, podem ser considerados expressão de um novo modelo de relação entre Estado e sociedade e quais os constrangimentos que operam nos níveis jurídico, formal e institucional que condicionam a sua atuação. Analisa como se dá a participação da sociedade civil no Estado por meio dos Conselhos Gestores e como sua regulamentação lhes confere ou lhes subtrai efetividade no contexto da Reforma do Estado.

As tentativas de enfraquecimento da participação da sociedade civil no Estado por governos autoritários são abordadas no segundo capítulo. Demonstra-se que essas tentativas advêm das diversas funções estabelecidas para os Conselhos de Políticas Públicas, inclusive como mecanismos de *accountability*. Busca-se, ainda, traçar qual a capacidade que esses novos atores têm para intervir na esfera pública, os limites da capacidade de intervenção dessa nova institucionalidade na vida política para o desenvolvimento de uma cultura cívica com impacto na ação pública. O segundo capítulo determina, ainda, uma possível classificação de suas decisões dentro da Administração Pública e o grau de vinculação dos governos a elas, ponderando a necessidade de ampliação e de efetividade da participação da sociedade civil no Estado como forma de consolidação do Estado Democrático de Direito e de impedir o crescimento de movimentos autoritários. Ao final do capítulo, faz-se uma análise do funcionamento dos Conselhos em municípios brasileiros, buscando verificar os fatores que influenciam em sua efetividade.

O terceiro capítulo discute a função do Poder Judiciário na efetividade da democracia participativa, buscando definir o seu papel considerando o princípio da repartição dos Poderes e do Estado Democrático de Direito. Analisa formas de atuação do Poder Judiciário, quando demandado, em relação à atuação insatisfatória ou omissa do Poder Executivo e do Poder

Legislativo. Investiga, ainda, possibilidades de atuação do Ministério Público junto aos Conselhos Gestores, especialmente em sua função extrajudicial.

A pesquisa possui caráter interdisciplinar, visto que o estudo se desenvolve em campos diversificados da ciência, como o Direito e as Ciências Sociais. No âmbito do Direito, envolve os campos do Direito Administrativo, do Direito Constitucional e da Sociologia Jurídica.

Realiza-se o exame de documentos e legislações por meio da análise de conteúdo, utilizando-se do método hipotético-dedutivo, tendo em vista que analisa a viabilidade de diversas hipóteses que, ao final, são confirmadas ou rechaçadas. Utiliza a pesquisa bibliográfica qualitativa, por meio do exame de jurisprudência, de doutrina e de normas. Está presente a pesquisa exploratória, com o exame da discussão em torno da atual crise da democracia e dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e seu fortalecimento. Ao final, tece possíveis ações para a efetividade da democracia participativa, fundamentadas no resultado da investigação.

A pesquisa aborda e analisa, com base na comparação de realidades diversas, tanto em relação à legislação aplicável quanto a decisões judiciais a respeito do tema, os fatores que contribuem para uma efetiva participação democrática.

1. OS CONSELHOS GESTORES COMO EXPRESSÃO DE UM NOVO MODELO DE RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Os Conselhos Gestores foram constitucionalizados apenas com o advento da Constituição Cidadã de 1988, assim chamada justamente por trazer em seu texto, além do reconhecimento de diversos direitos e garantias fundamentais, novos mecanismos que buscavam garantir uma maior participação da sociedade civil no Estado e um maior controle de suas ações, considerando a recente história autoritária do Estado brasileiro.

Nesse sentido, os Conselhos se apresentam como canais de participação institucionalizados, ou seja, localizados na estrutura estatal, compostos de forma paritária por membros da sociedade civil e representantes do Estado, para atuação na gestão de bens públicos, implementação de políticas públicas e controle dessas ações¹.

Para compreender melhor sua estrutura e para que seja possível a análise de sua efetividade na atualidade, é importante retroceder no tempo e verificar como se deu o surgimento dessas novas formas de participação democrática e o contexto de seu desenvolvimento. Nesse sentido, Maria da Glória Gohn² traça um estudo histórico dos Conselhos Gestores, utilizado neste trabalho para contextualizar a criação de tais institutos.

É importante salientar que, até 1900, era a Igreja Católica que cuidava das necessidades da população, não se falando em políticas públicas estatais³. Posteriormente, tiveram início as lutas sociais, especialmente as lutas operárias, com organização de alguns grupos na sociedade, obrigando o Estado a criar políticas públicas, ainda muito tímidas, para atender à população.

Com o advento do Estado Novo, na década de 1930, o governo autoritário de Vargas iniciou a implantação do Estado Social brasileiro. Esse período foi conhecido por ter várias demandas sociais dos referidos grupos organizados atendidas, assim como demandas políticas incluídas na pauta do governo, como método de manter a população sob controle. Dessa forma, o Estado conseguia dar uma impressão de inserir a população no projeto nacional, mas utilizava-se de mecanismos desmobilizadores, impedindo a formação de associações e de sindicatos independentes, o que lhe conferia uma falsa legitimidade.

¹CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6439>. Acesso em: 04 out. 2023.

²GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. v. 84. Coleção Questões de Nossa Época. São Paulo: Cortez, 2001.

³*Ibid.*

Maria da Glória Gohn⁴ observa que, da mesma forma, houve conquistas sociais com a Constituição de 1946, mas a preocupação de controle da população, especialmente da classe social mais baixa, continuou presente. Foi nessa época que a sociedade civil começou a se organizar de forma autônoma. Em razão das diversas e complexas funções atribuídas ao Estado, associadas à emergência da sociedade de massas e formação de uma vontade geral, opera-se a delegação de poderes aos estados-membros e aos municípios, fortalecendo-os, o que colabora, como observa Maria da Glória Gohn⁵, para o aumento da eficiência da gestão burocrática da Administração Pública, na medida em que sobrem os níveis de participação democrática dos cidadãos. No entanto, até 1964, os avanços na deliberação e implementação de políticas públicas foram lentos, em razão da dicotomia entre reformistas e conservadores na política brasileira.

A partir do Golpe Militar de 1964, as políticas sociais são utilizadas para o alcance de objetivos econômicos ou em nome de uma racionalidade tecnocrática, dando finalidade diferente à questão social. Dessa forma, o atendimento a essas demandas apenas se justificava para atingir aqueles objetivos, desconsiderando o papel do Estado na garantia de direitos básicos. Apesar do regime militar vigente, alguns setores populares começam a se reorganizar no início dos anos de 1970, fortalecendo o movimento local. Com o início da abertura democrática, na segunda metade da década, esses setores organizados surgem como uma força de oposição, capazes de influenciar o governo local em relação às políticas públicas, agindo como opositores e mantendo postura ativa e crítica diante das decisões estatais.

Apenas a partir da década de 1980, com a gestão democrática compartilhada, a sociedade civil se insere efetivamente no processo de elaboração e deliberação de políticas públicas. Esse sistema formou parcerias com novos atores da sociedade civil e política na gestão pública. Isso foi possível em razão do protagonismo de setores organizados da população na luta pela democratização, por melhores condições de vida e pelos direitos individuais e sociais. Dentre esses grupos, destacam-se os movimentos organizados na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, do meio ambiente, da saúde, da seguridade social, que foram decisivos para a possibilidade de discussão de criação de canais diversos de participação no Estado a serem incluídos na Constituição da República de 1988⁶.

⁴GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. v. 84. Coleção Questões de Nossa Época. São Paulo: Cortez, 2001.

⁵*Ibid.*

⁶BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

Ressalta-se que os debates para a construção da nova Constituição Democrática se deram em um contexto de fortalecimento dos movimentos sociais organizados em contraponto ao movimento neoliberal capitalista, representado pela globalização, que será analisado na próxima seção.

1.1. A REFORMA DO ESTADO E A CONOTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A falta de canais de interlocução entre Estado e sociedade aliada à insatisfação da população com o regime militar, que mantinha uma postura de controle dos poucos espaços de diálogo que existiam, cooptando-os e colocando-os em lugar de subordinação, fizeram nascer demandas sociais que eclodiram com veemência nas décadas de 1970 e 1980 no país. Esses movimentos organizados vinham de setores diversos da sociedade, como os trabalhadores, os estudantes, as pastorais da Igreja Católica, os artistas e os intelectuais, e tinham em comum a reivindicação de criação de novos canais de ação política.

Um ponto crucial é compreender que o processo de redemocratização no Brasil não se deu de forma espontânea por aqueles que estavam no poder econômico e político do país, mas em razão de diversos fatores. Dentre esses fatores, destaca-se a pressão política externa para o fim de regimes ditatoriais. Isso porque, especialmente na América Latina, os governos totalitários não contavam mais com o apoio dos Estados Unidos na sua manutenção. Ressalta-se que o governo norte-americano foi o grande apoiador e articulador das ditaduras latino-americanas, mas modificaram seu posicionamento durante as décadas de 1970 e 1980, em razão de serem malvistas mundialmente, com manifestação contrária de outras potências. Além disso, salienta Maria da Glória Gohn⁷, a sociedade brasileira organizada, ainda que de forma ilegal, passou a exercer pressões nos governantes, criando um cenário de questionamento da legitimidade do poder exercido, que começou a ceder progressivamente para manter parte do poder.

É importante lembrar que o Estado brasileiro é marcado, ainda hoje, por uma relação estreita com a elite econômica do país, que se confunde com a elite política e que tradicionalmente tratou o público como privado⁸. Esses novos movimentos sociais expuseram

⁷GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

⁸SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

essa realidade e lutaram pelo direito de participar da gestão da coisa pública, como forma de democratizar e dar mais eficiência e controle às ações do Estado⁹.

Todo esse cenário, de eclosão de movimentos sociais organizados e de redemocratização sem rompimento com as estruturas dominantes de poder, culminou na instalação de uma Assembleia Constituinte composta por representantes de diversos setores da sociedade, na qual foram travadas discussões hercúleas sobre os dispositivos que seriam inseridos na nova Carta. A discussão sobre a necessidade de novos canais de participação da sociedade civil no Estado como forma de fortalecimento da democracia tornou-se tema onipresente nos discursos de todos os campos políticos, mas possuía significado diverso para cada grupo. Nesse contexto, por meio da luta de grupos sociais, foi possível inserir na Constituição de 1988 novos canais de participação direta e semidireta da população, entre eles os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, trazendo a necessidade de uma Reforma do Estado para atender a essa nova configuração da relação entre Estado e sociedade¹⁰.

Começa a nascer, então, uma nova concepção do significado de democracia, que não se limita ao exercício do direito de voto e o coloca como insuficiente para suprir os anseios da população. Privilegia formas de exercício ativo da cidadania, no sentido de criar canais de controle do Estado e influência na gestão pública que extrapolem os mecanismos de *checks and balances* tradicionais e a postura passiva da população. No entanto, o desenvolvimento de uma cultura participativa demanda tempo e enfrenta obstáculos, especialmente por aqueles que se sentem ameaçados pela mudança.

Após a promulgação da CRFB/88, o Brasil experimentou uma efervescência de reivindicações de grupos sociais por transformações na gestão pública, objetivando principalmente a sua eficiência, o controle pela comunidade da implementação de políticas públicas e a possibilidade de influenciar nas decisões. Durante a década de 1990, inspirado pelo espírito da Constituição Cidadã, o legislador infraconstitucional passou a regulamentar diversos dispositivos constitucionais que previam alguma forma de inserção da sociedade civil na gestão pública, como a previsão de um sistema de saúde descentralizado, a reforma urbana, a assistência social, os direitos das crianças e dos adolescentes e vários outros temas, além da institucionalização de Conselhos Gestores em áreas diversas, com previsão de sua criação nos três níveis da federação.

⁹MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília: n 59, v. 2, p. 151-185, abr./jun. 2008. p. 156.

¹⁰*Ibid.*, p. 155.

Salienta-se que a descentralização administrativa do Estado possibilitou uma maior atuação da população local na vida pública, viabilizando o surgimento, como observa Martins, Oliveira e Soares, de experiências inovadoras, como os orçamentos participativos:

[...] os orçamentos participativos – que trazem à tona o debate do orçamento municipal, provocado por movimentos sociais – que passaram a ser adotados por dirigentes comprometidos com a eficácia na aplicação dos recursos públicos, com a transparência da gestão orçamentária e com a legitimação e a democratização do governo.¹¹

Em relação à implementação dos Conselhos Gestores, a descentralização foi de suma importância, para que se tornasse possível a gestão pública sobre temas relevantes para a população local através de suas reuniões.

Ressalta-se que esses espaços institucionais criados após a redemocratização vêm sendo aperfeiçoados ao longo do tempo, uma vez que o desenvolvimento de uma prática cidadã na sociedade demanda tempo e envolve a capacidade de organização e mobilização, que varia em cada comunidade, assim como a vontade política de governantes. No entanto, a Reforma do Estado cumpriu um papel fundamental, ao institucionalizar vários desses instrumentos de participação democrática, muitos deles constitucionalizados, de forma a dificultar as tentativas de aniquilação desses canais de interlocução.

Para uma melhor compreensão do processo de criação e implementação dos Conselhos e da análise de sua legitimidade, é preciso analisar o que ocorreu durante a Reforma Gerencial do Estado, chamada por alguns de Reforma Bresser, por ter sido liderada e coordenada por Luiz Carlos Bresser Pereira, à altura Ministro do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O projeto político eleito em 1994, e que governou o país de 1995 ao final de 2002, foi o representado por Fernando Henrique Cardoso. Tratava-se de um projeto essencialmente neoliberal, que defendia a privatização de diversas empresas estatais e a redução do Estado ao chamado Estado mínimo. No entanto, vinha de um recente *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo, que ocorreu nos primeiros anos da tão esperada redemocratização, fazendo necessário um reforço da legitimidade do governo. Além disso, emergia no mundo e estava previsto na CRFB/88 o Estado de Bem-Estar Social em contraposição ao Estado Liberal, que se mostrou insuficiente, o que fez com que algumas pautas políticas da esquerda fossem incluídas na Reforma Gerencial do Estado, como a sua estruturação de forma a possibilitar a participação da sociedade civil, objetivando o aumento da governabilidade, e o reconhecimento

¹¹MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 59, v. 2, p. 151-185, abr./jun. 2008. p. 156.

do papel do Estado no combate à desigualdade, influenciado pela expansão do Estado de Bem-Estar Social.

Não se pode deixar de enfatizar a importância da atuação do então Ministro Bresser Pereira, que, durante o processo de elaboração da Reforma, reuniu diversos setores políticos para conversar e contribuir com seu planejamento. Entretanto, a forma de sua implementação e seu avanço dependeu de quais eram as forças predominantes no momento, que, segundo Fernando Luiz Abrucio, era a da equipe econômica do governo, de cunho neoliberal. O referido autor aponta que Bresser demonstrou preocupação com o diálogo com diversos campos, políticos, econômicos e sociais, que traziam demandas diversas das do governo. Além disso, considerou na elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) o momento pelo qual o país passava:

[...] a Reforma Bresser misturava ideários presentes em outras agendas (democrática, social e econômica) com um modelo de gestão que combinava formas de profissionalização da burocracia com uma concepção e instrumentos mais próximos de uma NPM híbrida de gerencialismo e consumerismo, ao qual se somava uma forte preocupação republicana com o lugar dos cidadãos na esfera pública [...].¹²

A Reforma, conforme indica seu próprio idealizador¹³, que teve início nos anos 1990 e se perpetua até hoje, considerou alguns pontos principais para sua formulação. O primeiro deles tratava da delimitação do tamanho do Estado, utilizando-se de programas de privatização, terceirização e publicização, sendo essa última a transformação de uma organização estatal em privada, chamada de pública não estatal, como as Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Outro ponto seria a redefinição do papel regulador do Estado, reduzindo a sua interferência por meio de programas desregulamentadores, aumentando a influência do mercado e reduzindo a proteção do Estado à economia nacional. Além disso, preocupou-se com a governança, entendida como a capacidade financeira e administrativa de implementação das decisões políticas, basicamente por meio do ajuste fiscal, como forma de garantir autonomia financeira ao ente público, e da Administração Pública gerencial, em busca de maior eficiência nas políticas públicas estatais. Por fim, tratou também da necessidade de aumento da governabilidade, traduzida como o incremento da legitimidade

¹²ABRUCIO, Fernando Luiz. Uma Viagem Redonda: por que ainda discutimos o plano diretor da Reforma do aparelho do Estado 25 anos depois? *In*: CAVALCANTI, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (orgs.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020, p. 9-21. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10364>. Acesso em: 13 out. 2023.

¹³BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, 1997. v. 3, p. 58. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

e da capacidade de intermediar interesses diversos na sociedade, fortalecendo a democracia representativa e criando espaços de democracia direta e controle social.

Percebe-se, portanto, que os principais pontos da Reforma foram disputados pelas forças políticas da época, especialmente pelos grupos organizados da sociedade civil que haviam participado ativamente da construção da nova Constituição e pelos grupos políticos influenciados pelo neoliberalismo, com predomínio da visão da equipe econômica. Apesar das críticas que se pode fazer às medidas de cunho essencialmente neoliberais adotadas durante o governo FHC, inclusive tecidas posteriormente pelo próprio Bresser Pereira¹⁴, este trabalho se limita a analisar aspectos da reforma que foram essenciais para o desenvolvimento da democracia participativa. Houve ganhos importantes para a questão, sendo relevante especialmente a análise da busca pelo aumento da governabilidade.

Nesse quesito, defendeu-se uma reforma política que garantisse maior governabilidade, apesar de não se falar em crise, tendo em vista o pequeno lapso temporal desde o início da redemocratização, que conferiu à democracia representativa a legitimidade necessária para governar, fenômeno ocorrido em grande parte da América Latina com o fim de várias ditaduras. No entanto, verificou-se que a ampliação do direito ao voto, que se tornou universal, não bastava para garantir a concretização e o fortalecimento da democracia. Bresser faz um paralelo entre governabilidade e governança, demonstrando a interdependência desses fatores:

A capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto que governança é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas. Sem governabilidade é impossível governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade.¹⁵

Dentro da governança, estabelece a importância da criação e adaptação de instituições para estabelecer o diálogo e a mediação entre os diversos interesses existentes dentro do Estado e da sociedade; da criação de mecanismos de responsabilização dos políticos e gestores da coisa pública perante a sociedade, chamados de *accountability*; da capacidade de a população identificar as questões prioritárias na comunidade e de atendimento dessas demandas pelo Estado; e da existência de um acordo social básico que, segundo o autor, em países em

¹⁴BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A democracia não está morrendo: foi o neoliberalismo que fracassou. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, p. 51-79, set. /dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-051079/111>. Acesso em: 04 out. 2023.

¹⁵*Idem*. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, 1997. v.1, p. 58. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

desenvolvimento é inexistente ou imperfeito, advindo a necessidade de esse pacto social se dar em torno de um projeto de desenvolvimento voltado para o futuro.

Assim, a reforma política proposta dentro da Reforma Gerencial do Estado buscaria fazer com que os governantes atuassem de forma a se aproximarem o máximo possível da vontade e necessidade dos cidadãos. Bresser Pereira ressalta que a responsabilização dos governantes e administradores perante a sociedade é da própria essência do regime democrático, o que não se confunde com o mandado imperativo, que é aquele em que o governante cai quando não atende aos anseios da população, que não é considerado democrático por atender geralmente àqueles que possuem poder econômico e político em detrimento do povo. Trata-se de um modelo entre o mandado imperativo e o da figura do estadista, este último sendo aquele que segue a sua concepção a respeito do interesse público, sem se preocupar com seus eleitores. Isso porque a estabilidade democrática dos países no final do século XX possibilitou o surgimento de um meio termo, em que há a responsabilização dos governantes sem desconsiderar o exercício da democracia representativa, na qual os eleitores escolhem, ou deveriam escolher, um projeto político.

É bem verdade que o Brasil, assim como outros países democráticos ocidentais, possui dificuldade em estabelecer partidos políticos com ideais claros, sendo raros os casos de políticos e partidos comprometidos com a sua linha ideológica ou com um projeto político na atuação no Legislativo e no Executivo. No entanto, com o amadurecimento da democracia, cada vez mais esses pontos são debatidos na sociedade. Mas aqui, o que se objetiva demonstrar é que governar, ainda que tal direito tenha nascido de uma eleição democrática, não é um salvo-conduto, devendo o governante se responsabilizar, em alguma medida, pelos resultados de suas ações.

Nesse sentido, salienta-se que a Reforma Bresser possibilitou trazer o foco para a questão da possibilidade de construção conjunta de políticas públicas, por meio de fóruns de discussão com a sociedade civil, como os Conselhos Gestores, que, além de possibilitarem que as medidas tomadas sejam mais eficientes, uma vez que as demandas chegam ao governo de forma mais organizada, dividem a responsabilidade do gestor, que, ao adotar as medidas discutidas dentro de fóruns paritários, faz com que as ações ganhem maior respaldo e legitimidade democrática.

Ao final do último capítulo do livro de Bresser Pereira sobre a Reforma do Estado, ele elenca o que considera os principais desafios para a sua efetivação:

O grande desafio da reforma do Estado é ter partidos políticos que correspondam a orientações ideológicas; é desenvolver um sistema eleitoral que permita a formação de governos ao mesmo tempo representativos e com maiorias estáveis; é contar com uma oposição vigorosa mas que lute dentro de um campo comum de interesses; é

dispor de uma imprensa livre e responsável que reflita mais a opinião de seus leitores, ouvintes ou assistentes, do que de seus proprietários ou de seus patrocinadores publicitários; é contar com um sistema judiciário que não apenas faça a justiça entre os cidadãos e os defenda do Estado, mas que também saiba defender a res publica contra a cobiça dos cidadãos poderosos que querem privatizá-lo; é contar com uma burocracia que abandone a prática do segredo e administre a coisa pública com total transparência; é contar com um poder legislativo nacional relativamente imune ao clientelismo; é desenvolver sistemas de participação dos cidadãos no controle direto do Estado e das entidades públicas não-estatais; é contar com um sistema mais transparente de financiamento das campanhas eleitorais; é desenvolver, enfim, sistemas de responsabilização dos políticos e da alta burocracia pública.¹⁶

Analisando-se essa lista e o que de fato ocorreu nos anos seguintes, verifica-se que muitas das propostas não foram implementadas, favorecendo aquelas que agradavam as forças predominantes na época. Mas alguns dos pontos colocados como desafios estão em crescente desenvolvimento e representam conquistas democráticas, como a criação de instituições de participação da população na gestão, no desenvolvimento e no controle de políticas públicas estatais, que já foram incorporadas no âmbito municipal, estadual e federal, que incluem os Conselhos Gestores.

Além disso, a Reforma do Estado modernizou e organizou a estrutura da administração, possibilitando que essas novas instituições pudessem funcionar de forma a viabilizar uma nova relação entre Estado e sociedade, contribuindo para o fortalecimento progressivo dessas estruturas, como será visto adiante.

No âmbito municipal, a CRFB/88 e a conseqüente Reforma do Estado obrigaram que as políticas passassem a ser formuladas com critérios mais técnicos, em razão da necessidade de justificar o repasse de verbas públicas¹⁷, visto que, apesar da operada descentralização político-administrativa, os recursos próprios do município não foram alargados na mesma proporção das novas competências a eles determinadas. Isso facilitou a operacionalização de Conselhos Gestores, que davam subsídio ao município para a elaboração de planos de ação.

1.2 CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A constitucionalização dos Conselhos e da participação da sociedade na gestão, implementação e controle de políticas públicas adveio de demandas dos movimentos sociais

¹⁶BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, 1997. v. 1, p. 58. Disponível em:

<https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023. p. 51.

¹⁷JANNUZZI, P. de M.; PASQUALI, F. A. Estimação de demandas sociais futuras para fins de formulação de políticas públicas municipais: notas para discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 33, n. 2, p. 75-94, 1999. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7652>. Acesso em: 26 out. 2023.

organizados durante os anos 1970 e 1980. Além disso, o legislador infraconstitucional, inspirado pelo espírito democrático da nova Constituição, ao regulamentar diversos direitos fundamentais, como direitos individuais, sociais e coletivos, previu a participação da sociedade civil em alguma fase do processo decisório.

A década de 1990 foi marcada por importantes legislações que objetivavam dar efetividade aos anseios traçados na Constituição de 1988. Dentre essas normas, várias previram e delimitaram as funções dos Conselhos Gestores na Administração Pública, em todos os seus níveis.

Em sua maioria, os Conselhos existentes são paritários, formados por representantes da sociedade civil e por representantes governamentais, com exceção de alguns que possuem composição tripartite. É o caso de alguns Conselhos na área de trabalho e emprego, que preveem presença dos segmentos de empregados, empregadores e representantes do governo; na área da saúde, com representação de usuários, profissionais e governo. Isso faz com que as discussões nesses fóruns se aproximem mais da real necessidade da população, visto que os representantes da sociedade são eleitos, o que pressupõe alguma legitimidade de seus representantes perante aquela comunidade e aquele setor específico.

A composição do Conselho foi pensada como uma forma de cooperação entre Estado e sociedade, de forma que os representantes do Estado pudessem colaborar com o conhecimento técnico sobre a estrutura de governo e com informações importantes a respeito de dados nos quais os conselheiros pudessem basear as discussões, e os representantes da sociedade civil fossem capazes de aglutinar as demandas e estabelecer grau de prioridade entre elas. Isso porque aquele que não trabalha dentro da estrutura estatal não possui o conhecimento acerca da forma de atuação da administração pública, da burocracia a ser enfrentada, dos limites orçamentários impostos por lei, da diferença da gestão da coisa pública e da privada, e de outras questões a serem enfrentadas para a construção de uma política pública. Conhecimento esse que os representantes do governo devem ter o compromisso de levar para as discussões nos Conselhos, uma vez que possuem cargo técnico dentro do Estado e estão mais acostumados aos trâmites administrativos e burocráticos. Dessa forma, todos os conselheiros seriam capazes de colaborar para a construção de políticas que dessem maior efetividade às ações públicas, melhorando o acesso a direitos da população. Portanto, a paridade na representatividade não se limita ao número dos conselheiros, sendo imprescindível a qualidade da representação governamental e não governamental.

No caso dos membros governamentais, eles devem possuir qualidade técnica e influência política suficiente na Administração Pública para colaborar de forma efetiva para a

discussão. Ocorre que isso não é o que acontece sempre. Quando o governo é mais autoritário e menos aberto ao diálogo com a população, ele tende a esvaziar esses espaços democráticos, seja indicando membros sem capacitação ou mesmo deixando de indicar. Outras vezes, ocorre a cooptação dos Conselhos Gestores por aqueles que sempre estiveram no poder da máquina pública, ou a sua integração na estrutura organizacional de forma a lhe retirar poder de fato, desvirtuando a sua função.

Em relação aos representantes da sociedade civil organizada, o grande problema está na falta de capacitação para o trabalho, uma vez que em muito se diferencia da função antes exercida nas organizações das quais fazem parte na sociedade civil. O aparato estatal é complexo e depende de uma estrutura ainda burocrática, nas quais devem ser respeitadas regras próprias da Administração Pública. Além disso, não possuem acesso direto aos dados necessários para as decisões, como questões orçamentárias, organizacionais, redes de atendimento, ficando muito dependentes da boa vontade dos agentes governamentais.

Além disso, o legislador definiu competências diferentes para os Conselhos, em cada setor de atuação, havendo Conselhos deliberativos e consultivos. O poder de decisão dado aos Conselhos vai delimitar a sua força de atuação, uma vez que, quando são deliberativos, possuem mais força, considerando que o Estado deve garantir o cumprimento daquela decisão colegiada dele emanada¹⁸. No entanto, no caso de Conselhos apenas consultivos, apesar de poderem exercer pressão considerável sobre os governantes, a adoção de suas decisões na esfera pública vai depender muito mais da vontade do governo e de sua maior ou menor preocupação em dar legitimidade a suas ações.

Conforme se infere dos dados colhidos pelo IBGE em sua pesquisa sobre o perfil dos municípios brasileiros de 1999 a 2021¹⁹, a caracterização de um Conselho Gestor de Políticas Públicas como deliberativo ou consultivo varia muito, sendo predominante em alguns casos os deliberativos, especialmente quando o Conselho Nacional é criado nesses moldes ou quando há alguma norma determinando que assim o seja.

Independentemente disso, a origem dos Conselhos nas lutas de movimentos por direitos e pela democracia lhes conferiu força institucional e, apesar dos problemas enfrentados em seu funcionamento, que serão abordados devidamente no segundo capítulo, fez com que

¹⁸MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 59, v. 2, p. 151-185, abr./jun. 2008. p. 159.

¹⁹IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais de 1999 a 2021. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001 a 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=publicacoes>. Acesso em: 06 nov. 2023.

atualmente esse canal de participação esteja instalado e estruturado em todos os níveis da federação deliberando sobre políticas públicas, influenciando a gestão administrativa e atuando como instrumento de controle em diversos setores.

Salienta-se que, no âmbito municipal, em razão da desconcentração político-administrativa determinada pela CRFB/88, foram criados os mais diversos Conselhos como forma de aproximar a gestão municipal da comunidade e atender aos anseios da população, além da necessidade de existência de alguns deles para o repasse de verbas federais e estaduais.

Foram mapeados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁰, de 1999 a 2021, vários Conselhos que previam a participação da comunidade em sua composição, criados pelos municípios brasileiros, nas seguintes áreas: educação, cultura e preservação do patrimônio, esporte, saúde, habitação, transporte, desenvolvimento rural, meio ambiente, segurança pública, direitos humanos, pessoa idosa, direitos da criança e do adolescente, direitos da pessoa com deficiência, direitos LGBTQIA+, direitos dos povos e comunidades tradicionais, igualdade racial, assistência social, segurança alimentar, direitos da mulher, direitos da juventude, política urbana ou desenvolvimento urbano, saneamento, trabalho ou emprego, turismo, orçamento. O trabalho indica ainda a existência de outros Conselhos, que vão se diferenciar em cada município, dependendo das demandas da população.

De acordo com os dados do IBGE²¹, em 1999 foram contabilizados 26,9 mil Conselhos no país, gerando uma média de quase cinco Conselhos por município, o que pode ser considerado um bom número, tendo em vista que a década de 1990 trouxe muitas modificações para a gestão local, em razão da maior descentralização político-administrativa operada após a CRFB/88 e a reorganização da Administração Pública advinda com a obrigatoriedade de leis orgânicas municipais e a Reforma do Estado.

Como amostragem para o estudo em tela, são utilizados os dados de três Conselhos. No caso de um deles, a participação da sociedade civil na gestão pública foi prevista constitucionalmente, que é o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Outros dois, apesar de não terem sido constitucionalizados, desenvolveram-se especialmente após a CRFB/88, em razão da instauração de um paradigma de democracia participativa. É o caso do que ocorreu com os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa e com os Conselhos do Meio Ambiente, que são analisados para que se compreenda a diversidade existente na criação desses espaços de inserção da sociedade nas decisões do Estado.

²⁰IBGE, ref.19.

²¹*Ibid.*

No caso dos três Conselhos citados, a constituição de cada um se deu em momentos e de formas diversas. Primeiramente, necessário analisar a criação e a implementação e, posteriormente, na seção seguinte, as normas que os regulamentaram.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente foram criados e instalados nos três níveis de governo, e a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) se deu através da Lei nº 8.242/1991²². Este possui reuniões periódicas e participação ativa desde a sua criação, com assembleias ordinárias cerca de onze vezes ao ano, além das reuniões das comissões temáticas. Promove conferências nacionais sobre o tema, sendo que em abril de 2024 ocorreu a 12ª Conferência.

Atualmente, todos os estados-membros e o Distrito Federal possuem Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, geralmente denominado CEDCA²³. Levantamento feito pelo IBGE²⁴, através da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais em 2014, demonstra que apenas o estado do Amazonas não possuía CEDCA naquele ano.

Em relação aos municípios, a instalação se deu paulatinamente. É importante ressaltar que o Conselho é o responsável por gerir o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito do respectivo ente federado. Assim, sem a criação do Conselho, não é possível se cadastrar para o recebimento do fundo. Tal fato, associado ao amplo movimento em prol da criança e do adolescente que se desenvolveu no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, criando uma consciência coletiva a respeito desses direitos e de sua importância, fez com que esses fossem um dos primeiros a serem criados pela maioria dos municípios.

De acordo com os dados do IBGE²⁵, em 1999, 71,9% dos municípios possuíam CMDCA, atrás apenas dos Conselhos de Saúde, Assistência Social e Educação, esses três também de criação obrigatória pelos estados e municípios. Desse percentual, 80% estavam regulamentados e instalados e apenas 34% administravam o Fundo para a Criança e o Adolescente. A porcentagem de municípios que criaram o Conselho evoluiu de 71,9% em 1999 para 98,5% em 2019, abarcando quase a totalidade dos municípios.

Ressalta-se que, apesar de o IBGE ter relatórios com dados sobre os municípios em outros anos, apenas naqueles citados foram levantadas questões sobre o CMDCA. A pesquisa

²²BRASIL. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

²³As informações sobre as reuniões do CONANDA e sobre a existência de Conselhos Estaduais foram retiradas do *site* do governo federal Gov.br, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/contatos-dos-conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-do-brasil>. Acesso em: 31 out. 2023.

²⁴IBGE, ref. 19.

²⁵*Ibid.*

realizada em 2001 buscou, além dos dados apresentados anteriormente, verificar o funcionamento efetivo dos Conselhos, questionando sobre a frequência com que se reuniam. Dos Conselhos existentes, 67,7% se reuniam de forma muito frequente (reuniões semanais a mensais); 17,3% de forma frequente (reuniões bimestrais ou trimestrais) e 15,9% de forma irregular. Esse dado é importante para demonstrar que, em muitos casos, a simples existência de um órgão participativo não garante a construção de ações políticas legitimadas pela sociedade.

Outra questão que se verifica dos dados apresentados é que a criação dos Conselhos varia muito dependendo da região e do estado no qual se encontram. Em 2002, por exemplo, alcançou quase 100% em alguns, como nos municípios do estado do Ceará, e 50% em outros, como nos da Bahia. Neste mesmo ano, das localidades que possuíam CMDCA, apenas 62,9% criaram o fundo especial na área. Apesar de isso representar quase o dobro da porcentagem apresentada em 1999, a falta de previsão de fundo próprio acaba dificultando a atividade do Conselho e afetando a efetividade do trabalho, tendo em vista ser o Fundo Municipal para Criança e Adolescente de grande relevância para a arrecadação e o recebimento de recursos. A frequência das reuniões em 2002 continuou praticamente a mesma, sem modificação significativa.

A pesquisa do IBGE mostrou um salto na criação dos Conselhos a partir de 2009 e, em 2014, restaram apenas 25 municípios sem CMDCA. O Instituto passou a considerar ativo o Conselho que tinha se reunido alguma vez nos doze meses anteriores à pesquisa, quesito em que 99% dos municípios que criaram o referido órgão responderam positivamente em 2019. Nesse ano, verificou-se que 87,7% deles possuem infraestrutura própria para funcionamento e 78,6% possuem Fundo Especial para Criança e Adolescente.

Outro fator relevante, que se mostrou presente nos relatórios de todos os anos, é que, quanto maior o município, em termos populacionais, maior o número de Conselhos encontrados e maior a frequência das reuniões.

Quanto à temática do Meio Ambiente, em 1999, apenas 21,5% dos municípios tinham constituído Conselho Gestor relacionado ao tema, sendo que destes, apenas 67% estavam devidamente regulamentados e instalados, e 19% administravam Fundo Especial do Meio Ambiente. Ressalta-se que o dado anterior data de 1987, quando apenas 3,3% dos municípios possuíam Conselho do Meio Ambiente. Portanto, apesar de não alcançar a mesma proporção dos Conselhos cuja criação era obrigatória por lei, verificou-se um incremento considerável no número desses fóruns após a CRFB/88, demonstrando como o espírito cidadão e participativo da Constituição influenciou a nova organização administrativa e a dinâmica social, atuando na

forma de governar dos políticos eleitos. O crescimento dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente – CMMA – ocorreu de forma um pouco mais lenta do que os CMDCA, abarcando 21,5% os municípios em 1999 e chegando a 80% em 2020²⁶.

O Relatório do Perfil dos Municípios Brasileiros de 2009, realizado pelo IBGE, menciona, ao analisar parte dos dados, que o crescimento se deu mais vertiginosamente a partir de 1997, apesar de não ter relatório específico em relação a esse ano. Relata que foi observado, ainda, um maior índice de criação de Conselhos do Meio Ambiente no ano seguinte ao da eleição do prefeito, o que, segundo a análise do IBGE, significaria uma postura mais proativa dos novos prefeitos. A partir de 1999, o crescimento foi constante, apesar de lento. Ressalta-se que, até 2009, a maioria dos CMMA estavam concentrados em localidades cuja população ultrapassa 500.000 habitantes, chegando, em 2001, a 97% dos municípios desse porte. Em 2009, cresce o número de Conselhos entre os municípios de pequeno porte, com menos de 20.000 habitantes, passando de 16,2% em 1999 para 48,4% em 2009 do total de municípios com essa faixa populacional. Esse fenômeno se verificou até a última pesquisa sobre a área, realizada em 2020. Assim, apesar de os CMMA serem prevalentes nos municípios com mais de 100.000 habitantes, nos de pequeno porte o crescimento se deu de forma vertiginosa nesses últimos anos.

O IBGE passa a considerar, a partir de 2001, como ativos aqueles Conselhos que haviam se reunido ao menos uma vez nos doze meses anteriores à pesquisa, com o objetivo de evitar contabilizar os que existiam apenas formalmente, que não são relevantes para avaliar a participação da sociedade na gestão do meio ambiente. De acordo com esse critério, foram considerados existentes CMMA ativos em 22,2% dos municípios do país em 2001, chegando a 60,8% em 2020. Portanto, em 2020, apenas 76% dos Conselhos existentes eram ativos, ou seja, possuíam alguma capacidade de influenciar na política pública municipal relacionada ao meio ambiente. A concentração de Conselhos ativos se dá principalmente em municípios mais populosos, o que demonstra dificuldade não apenas na criação de Conselhos do Meio Ambiente em municípios menores, mas na sua operacionalização.

Os dados coletados demonstram, desde o início da pesquisa, que as regiões Norte e Nordeste são as que menos possuem CMMA em termos proporcionais. Apesar disso, a região Norte foi a que mais aumentou o número de Conselhos Gestores na área do meio ambiente a partir de 2009. A região Nordeste mantém os menores índices.

Análise importante resultante do cruzamento de dados, presente no relatório do IBGE de 2001, é a associação da presença de Conselho do Meio Ambiente nos municípios com

²⁶IBGE, ref. 19.

melhores condições de saneamento básico. Isso demonstra como o envolvimento da sociedade civil na gestão estatal pode influenciar em uma maior realização dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas.

A existência de Fundo para o Meio Ambiente também foi objeto da pesquisa sobre o Perfil dos Municípios, uma vez que facilita a captação de recurso para a execução das políticas públicas ambientais, colaborando na efetividade das decisões do Conselho. Em relação à existência de um Fundo específico na área, o número varia muito dentro de cada região. Em 2001, apenas 6,6% dos municípios possuíam Fundo do Meio Ambiente, e nas localidades com mais de 500.000 habitantes, esse número chega a 59,4%. Em 2004 o número de municípios com Fundo para o Meio Ambiente no Brasil chega a 14,5%, saltando para 29,6% em 2009; 37,2% em 2012; 42,8% em 2013; 50,3% em 2017, e chegando a 59,9% em 2020, com preponderância em municípios com mais de 100.000 habitantes. Apesar de não ser pré-requisito para a sua criação, verificou-se a presença de Fundo especial somente em municípios que possuíam Conselho Municipal do Meio Ambiente.

A existência de capacitação para os conselheiros foi objeto de quesito apenas em 2020, quando 32,7% dos municípios disseram realizar algum tipo de capacitação. Essa falta de preocupação com formação dos conselheiros afeta diretamente a efetividade do trabalho, uma vez que a delimitação correta do papel de cada representante e das possibilidades de atuação do Conselho são essenciais para o seu funcionamento. São, inclusive, a razão da existência de um fórum de discussão com representatividade diversa. Se os representantes da sociedade civil não compreendem o funcionamento estatal e se os representantes do governo não compreendem que o Conselho é um local onde as demandas da comunidade podem ser melhor sintetizadas, não há construção coletiva de políticas públicas.

Quanto ao Conselho Municipal do Idoso, sua criação e implementação se deu de maneira um pouco diversa. Isso porque não foi precedido de um amplo movimento social organizado em torno do tema à época da promulgação da CRFB/88. Tal fato se reflete nos dados coletados pelo IBGE em relação a sua expansão nos municípios brasileiros.

Cumprе salientar que a pesquisa na área dos direitos da pessoa idosa possui menos variáveis, podendo-se verificar basicamente a existência de Conselho Municipal de Direitos da Pessoa Idosa - CMDPI, qual a porcentagem de Conselhos ativos entre os existentes e quantos municípios criaram Fundo especial na área. A criação do CMDPI se deu em 21,5% dos municípios até 2009 e em 72,4% em 2019²⁷.

²⁷IBGE, ref. 19.

Observou-se que, quanto maior o município, maior a probabilidade de existir Conselho Municipal de Direitos da Pessoa Idosa, o que, de acordo com a análise do IBGE, deve-se ao fato de esses municípios logicamente possuírem um maior número de idosos em sua população. A pesquisa de 2009 indica que, dos 1.974 Conselhos do Idoso existentes à época, mais da metade foi criada após a promulgação do Estatuto do Idoso, em 2003, sendo, portanto, a sua proliferação mais recente do que a dos outros dois Conselhos apresentados anteriormente.

Na última pesquisa realizada pelo IBGE, no ano de 2019, a porcentagem de Conselhos ativos, ou seja, que se reuniram nos doze meses anteriores à pesquisa, em municípios que possuíam CMDPI, chegou a 82%, dado que não variou muito desde 2009, quando foi encontrado o percentual de 80%. Os Conselhos ativos também se concentram nos municípios mais populosos.

Em relação ao Fundo Especial destinado aos idosos, em 2019, estava criado em 28,4% dos municípios. A falta de existência e operacionalização dos Fundos Especiais acaba por inviabilizar parte do trabalho dos Conselhos. Isso porque seus recursos se vinculam à realização dos objetivos específicos para os quais foram criados, possibilitando uma maior efetividade das políticas públicas discutidas nos Conselhos. Ressalta-se que os fundos são alimentados por dotações orçamentárias advindas das três esferas de governo, por multas aplicadas, por doações de pessoas físicas e jurídicas dedutíveis do imposto sobre a renda e por outras formas de captação de recursos.

De modo geral, em relação aos Conselhos Gestores, ressalta-se a dificuldade técnica encontrada pelos municípios, especialmente por aqueles de pequeno porte. Muitas vezes, não se trata de negligência do administrador, mas de falta de capacitação para o correto entendimento da Administração Pública. Daí a importância do movimento reformador da administração, que fez nascer escolas voltadas para a capacitação de administradores públicos, diferenciando-os dos administradores de empresas privadas²⁸.

Além disso, a década de 1990 foi um período de intensa criação de novos municípios no Brasil, conforme se verifica do Perfil dos Municípios Brasileiros traçado pelo IBGE em 2001 (p. 20-21), o que traduz uma complexidade administrativa nova, com a qual muitos prefeitos e administradores públicos estavam aprendendo a lidar, especialmente em termos de responsabilidade orçamentária, o que impacta a verba destinada a ações em todas as áreas.

²⁸BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da Administração Pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 1-6, 2011, Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97836>. Acesso em: 23 out. 2023.

Os dados demonstram, conforme análise dos relatórios pelo IBGE, que as questões sociais são as que fomentaram o maior número de Conselhos Gestores criados pelos municípios, o que demonstra a sua relevância na administração local. Isso pode ser entendido como um reflexo da descentralização administrativa, uma vez que o poder local é que está mais apto a receber as demandas da população de forma direta.

1.3 AS NORMAS REGULAMENTADORAS DOS CONSELHOS GESTORES E SUA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL

O artigo 1º, parágrafo único, da CRFB/88, diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”²⁹. Além desse dispositivo, que inclui a possibilidade de o poder ser exercido diretamente pelo povo, várias outras normas constitucionais previram a participação da sociedade civil no Estado. Isso demonstra como esse tema se tornou unânime entre os grupos políticos, ainda que a experiência se desenvolva de forma a constatar que o significado de participação difere muito de um grupo para outro.

Dos dispositivos constitucionais efetivadores da democracia participativa, é possível citar, como exemplo de inserção da população na gestão pública, o artigo 187, que trata da política agrícola; o artigo 194, *caput* e inciso VII, no setor da assistência social; o artigo 198, III, no âmbito da saúde; o artigo 204, II, a respeito da assistência social; o artigo 206, VI, sobre educação; e o artigo 227, *caput* e §7º, quanto aos direitos da criança e do adolescente. Além disso, alguns dispositivos foram modificados por emendas, incluindo, por exemplo, a participação no setor da cultura – art. 216-A, *caput*, §1º, X e §2º.

Esses artigos em conjunto proporcionaram uma mudança de paradigma, saindo de um regime opressor, que não permitia sequer a organização da sociedade em associações, para um regime que, além de garantir que a população se organize – artigo 5º, incisos XVI a XXI, da CRFB –, fomenta a democracia participativa. O novo paradigma traz a participação como um fator importante para o desenvolvimento e consolidação da democracia. O texto dos referidos dispositivos não se refere expressamente à figura dos Conselhos, trazendo apenas a previsão de participação da sociedade civil no processo de discussão e/ou decisório de algumas temáticas institucionais. Mas, foi baseado e inspirado nesses textos constitucionais que normas

²⁹BRASIL, ref. 6.

infraconstitucionais deram forma ao espaço de aconselhamento, deliberação e controle plurais na estrutura do Estado.

Imbuído desse espírito da Constituição de 1988, o legislador infraconstitucional editou leis, que regulavam direitos diversos, prevendo a criação de Conselhos Gestores. De forma simétrica, estados e municípios também criaram Conselhos participativos, especialmente sobre temas relacionados a questões sociais, às vezes impulsionados pela vontade de implementar uma gestão democrática, outras em razão de exigência legal.

Retornando à apreciação dos três Conselhos Gestores selecionados para análise neste trabalho, passamos, primeiramente, à apreciação das normas relacionadas ao Conselho do Meio Ambiente.

A Constituição de 1988 dedicou um capítulo à questão ambiental, em seu artigo 225, além de estabelecer a sua defesa como um princípio da ordem econômica, no artigo 170, VI, elevando-o a direito fundamental, mas não estabeleceu a gestão paritária. Importante frisar que o Brasil já possuía, à época da promulgação da Constituição de 1988, uma Política Nacional do Meio Ambiente, regulada pela Lei nº 6.938/1981³⁰, e que prevê o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Essa lei, aprovada ainda no período militar, foi resultado de pressões internas e externas, e instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com função de assistência em relação às diretrizes das políticas públicas. Ressalta-se que, segundo dados do IBGE constantes do Perfil dos Municípios de 2008, o primeiro Conselho Municipal do Meio Ambiente foi criado em 1975, na cidade de Cubatão/SP e, até a CRFB/88, havia apenas 107 desse tipo de fórum no Brasil.

A Lei nº 6.938/91 foi um marco importante durante o governo militar, por prever uma gestão com participação da sociedade civil em um período autoritário, rompendo com o modelo de gestão da época, que era extremamente centralizado. O artigo 7º da referida lei, originariamente, previa alguns membros obrigatórios do CONAMA e estabelecia que sua composição, organização, competência e funcionamento seriam estabelecidos pelo Poder Executivo, por meio de simples regulamento. Em 1990, este artigo foi revogado pela Lei nº 8.028³¹, deixando toda a composição do Conselho a ser prevista em regulamento do executivo.

³⁰BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

³¹BRASIL. **Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

Uma modificação importante trazida em 1990 foi a da função do CONAMA, que passou a ser órgão deliberativo e consultivo, nos termos da nova redação do art. 6º, inciso II, da Lei nº 6.938/1981. Ressalta-se a competência normativa do CONAMA, prevista no art. 8º da referida lei, o que denota a importância desse Conselho de âmbito nacional.

Sua composição, definida no Decreto nº 99.274/1990³², coloca-o como um colegiado de natureza mista, cabendo destacar que sua redação original previa uma participação ainda tímida da sociedade civil, que foi alargada posteriormente por modificações trazidas por decretos em 1997, 2001 e 2009, restrita em 2019 e novamente modificada em 2023 para retirar as restrições impostas pelo decreto anterior. Atualmente, o CONAMA conta com uma composição que ampliou novamente a representação dos estados, dos municípios e da sociedade civil, em razão da inclusão do art. 5º-A, no Decreto nº 99.274/1990³³, pelo Decreto nº 11.417/2023³⁴, após a revogação do antigo art. 5º. Prevê, ainda, a participação como membros convidados, sem direito a voto, de um representante do Ministério Público Federal, um dos Ministérios Públicos Estaduais e um de cada uma das Comissões de Meio Ambiente da Câmara e do Senado.

As modificações na estrutura do CONAMA serão mais bem analisadas no capítulo 2, ao se trabalhar as tentativas de esvaziamento de atribuições da atuação dos Conselhos Gestores. Em todos os casos, sempre foi prevista uma composição diversa, com representantes da União, dos Estados e dos Municípios, de movimentos ecológicos, da sociedade civil e de trabalhadores. A tentativa de colocar setores da sociedade e do Estado ligados à questão ambiental na composição do CONAMA traz legitimidade às suas decisões e maior eficácia, tendo em vista que muitos daqueles que o compõem são responsáveis pela implementação e fiscalização das políticas públicas deliberadas.

Também compõem o SISNAMA o Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA) e o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA), que atuam no âmbito regional e local. Os Conselhos dependem da estrutura do Poder Executivo do ente ao qual se vinculam para que este forneça a estrutura para seu funcionamento. Assim, em regra, vinculam-se aos

³²BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D99274compilado.htm. Acesso em 31 out. 2023.

³³*Ibid.*

³⁴BRASIL. **Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023.** Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11417.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

órgãos relacionados ao meio ambiente em cada esfera, ou seja, ao Ministério do Meio Ambiente, à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e à Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Conforme observa Paulo Sérgio Sampaio Figueira³⁵, há normas que estabelecem a necessidade de criação dos conselhos em âmbito estadual e municipal para o recebimento de determinadas verbas, como é o caso do recebimento de recursos oriundos de concessão florestal em Floresta Pública Nacional, estipulado pela Lei nº 11.284/2006³⁶, ou condicionam algumas atividades à existência do Conselho, como o que ocorre com a possibilidade de delegação de ações administrativas na LC nº 140/2011³⁷, ou de exercício das atividades de licenciamento e fiscalização pelo ente federativo, na Resolução nº 237/1997 do CONAMA³⁸. Isso impulsionou a criação dos Conselhos do Meio Ambiente em todas as esferas, ainda que sua atuação e sua efetividade sejam diferentes dependendo das condições encontradas em cada local.

Apesar de não haver lei federal determinando a criação de Conselhos do Meio Ambiente nos estados e municípios, em razão do contexto histórico explicitado, foi desenvolvida uma cultura política de gestão do meio ambiente com a participação dos Conselhos, nos moldes da gestão federal. A Política Nacional do Meio Ambiente, prevista na Lei nº 6.938/1981³⁹, dava aos municípios competência concorrente para legislar sobre o tema e para exercer o controle e fiscalização de atividades com potencial de causar dano ao meio ambiente.

Em relação à paridade e à função desempenhada pelos Conselhos Municipais do Meio Ambiente (CMMA), verifica-se que, em 1999, 76% eram paritários e 67% deliberativos. Na pesquisa de 2017, a última que analisou a existência de paridade na representação dos referidos

³⁵FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **O papel do Conselho do Meio Ambiente nas políticas públicas ambientais**. Publicação em 14 de abril de 2022. Artigo publicado no site Direito Ambiental.com. Disponível em: [https://direitoambiental.com/o-papel-do-conselho-do-meio-ambiente-nas-politicas-publicas-ambientais/#:~:text=No%20%C3%A2mbito%20federal%20t%C3%Aam%2Dse,de%20Meio%20Ambiente%20\(CONDEMA\)](https://direitoambiental.com/o-papel-do-conselho-do-meio-ambiente-nas-politicas-publicas-ambientais/#:~:text=No%20%C3%A2mbito%20federal%20t%C3%Aam%2Dse,de%20Meio%20Ambiente%20(CONDEMA).). Acesso em: 08 nov. 2023.

³⁶BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

³⁷BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

³⁸BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 31 out. 2023.

³⁹BRASIL, ref. 30.

órgãos, esta ficou em 77,7%. Quando à função, em 2020, foram encontrados os seguintes dados: 81,3% dos existentes eram deliberativos, 77,7% consultivos, 36,8% fiscalizadores e 37,2% com funções normativas.

Segundo análise dos dados efetuada pelo IBGE em seu relatório de 2008⁴⁰, apesar de estarem em maior quantidade nas regiões Sul e Sudeste, os municípios do Norte e Nordeste possuem Conselhos com atribuições mais abrangentes, ressaltando os Conselhos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que também possuem essa característica.

Um elemento importante para a proliferação dos Conselhos do Meio Ambiente foi a Agenda 21, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92. Esse documento previa esforços a nível global, nacional e local para o desenvolvimento sustentável e deu origem à elaboração, de forma participativa, de políticas nacionais e locais.

Em relação às normas que tornaram possível o surgimento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, pontua-se que, de forma diversa do que ocorreu com a área do meio ambiente e dos direitos da pessoa idosa, a CRFC/88 previu expressamente a participação da população na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis da Federação, de acordo com o artigo 227, §7º, cumulado com o artigo 204, II, ambos da CRFB/88.

Logo após a promulgação da Constituição Democrática de 1988, nasce o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/1990⁴¹, fruto da insatisfação da sociedade em relação ao tratamento dispensado a crianças e adolescentes, especialmente da grande quantidade que se encontrava em situação de rua na década de 1980, lutando pela sobrevivência. A elaboração do ECA foi precedida da construção de um amplo movimento em defesa da criança e do adolescente e de seu reconhecimento como pessoa em desenvolvimento, cujos direitos devem ser assegurados pela família, sociedade e Estado em conjunto. Como explicita Antônio Carlos Gomes da Costa⁴², esse movimento se organizou promovendo discussões, seminários e comissões locais, estaduais e nacionais para a discussão do tema. Isso explica o motivo de a participação da sociedade nas políticas voltadas às crianças e adolescentes ter sido

⁴⁰IBGE, ref. 19.

⁴¹BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

⁴²COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **De Menor a Cidadão**: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil. Ministério da Ação Social. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. Governo do Brasil, 1990, p. 20.

constitucionalizada. Esses fóruns de discussão levantaram a necessidade de construção desses canais para deliberação e controle das ações, que eram duramente criticadas.

Observa-se que o movimento em prol da criança e do adolescente alcançou uma organização e maturidade tal que facilitou a aprovação do ECA, com caráter extremamente inovador em relação ao antigo Código de Menores – Lei nº 6.697/1979⁴³. A Lei nº 8.069/1990⁴⁴ (ECA), em seu artigo 88, inciso II, estabelece como diretriz da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente a criação de Conselhos nos três níveis, estabelecendo a eles função deliberativa e de controle das ações, com participação popular paritária, na forma da lei de cada ente. Vê-se que o ECA, enquanto norma geral, confere enorme importância aos Conselhos Gestores.

A política de atendimento deve dar-se nos três níveis da Federação, nos termos do artigo 86 do ECA. Assim, o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) deverão atuar de forma articulada, cabendo ao primeiro traçar as diretrizes gerais da política e das ações, ao segundo executar alguns atendimentos que se encontram além da capacidade do município e adaptar as normas à realidade regional, enquanto no nível local, os CMDCA serão os grandes executores das políticas de atendimento, em obediência ao princípio da descentralização político-administrativa.

Objetivando dar efetividade ao diploma, o artigo 259 do ECA dá o prazo de 90 (noventa) dias após a publicação da Lei para que a União elabore projeto de lei para o atendimento das diretrizes elencadas no artigo 88. O parágrafo único do artigo 259 impõe essa responsabilidade aos estados e municípios, sem determinar prazo.

No âmbito federal, a Lei nº 8.242/1991⁴⁵ criou o CONANDA e estabeleceu suas competências, nelas incluída a gestão do Fundo Nacional para a criança e o adolescente. Sua representação paritária ficou assegurada nos termos do art. 3º da referida Lei:

Art. 3º O Conanda é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.⁴⁶

⁴³BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

⁴⁴BRASIL, ref. 41.

⁴⁵BRASIL, ref. 22.

⁴⁶*Ibid.*

Sua composição está prevista atualmente no art. 78 do Decreto nº 9.579/2018⁴⁷, que sofreu significativas modificações nos anos de 2019 e 2023, que serão analisadas no segundo capítulo. A nova redação do aludido dispositivo, dada pelo Decreto nº 11.473/2023⁴⁸, traz uma representação ampla tanto dos membros do governo quanto da sociedade civil. Conforme apresentado na seção anterior, atualmente, todos os estados possuem Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, e a grande maioria dos municípios já o instituíram.

Em relação à paridade, é importante observar que se trata de exigência legal, estabelecida no artigo 88, inciso II, do ECA, que também prevê que são órgãos deliberativos e de controle. Apesar disso, segundo os dados do IBGE, em 2001, 6% dos Conselhos existentes não observaram essa exigência legal. No último ano em que esse dado foi colhido, em 2009, 96,9% eram paritários. Em relação à função que desempenham, verifica-se que a discrepância em relação à lei é ainda maior, tendo em vista que, em 2009, 86,6% eram deliberativos, 74,7% fiscalizadores e 63,2% consultivos. Um dado interessante é que 49,4% possuíam também função normativa, o que não é determinado por lei, mas é uma característica do Conselho Nacional da área, demonstrando alguma tendência em se estabelecer uma simetria nos órgãos entre as três esferas de governo.

Quanto à legislação referente aos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, é relevante a sua análise, tendo em vista se tratar de um Conselho mais recente. A Constituição da República⁴⁹ traz em seu artigo 230 a responsabilidade conjunta da família, da sociedade e do Estado na garantia e satisfação dos direitos da pessoa idosa, sendo-lhes assegurada a participação na sociedade.

A inserção desse artigo no texto da CRFB/88 se deve, em grande parte, ao movimento social em defesa dos direitos do idoso que, apesar de não ter o tamanho daqueles relacionados a outras áreas, como as anteriormente analisadas, conseguiram politizar a questão do idoso em uma época em que não havia uma preocupação com o envelhecimento da população, tendo em vista o formato da pirâmide etária no Brasil, predominantemente de jovens e crianças.

⁴⁷BRASIL. **Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm#art126. Acesso em: 31 out. 2023.

⁴⁸BRASIL. **Decreto nº 11.473, de 6 de abril de 2023.** Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11473.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁴⁹BRASIL, ref. 6.

Procurando dar concretude à previsão constitucional, em 1994, a Lei nº 8.842/1994⁵⁰ instituiu a Política Nacional do Idoso – PNI, que possui como uma de suas diretrizes a participação do idoso na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas a eles destinadas, por meio de organizações representativas e descentralização administrativa (artigo 4º, II e IV, da Lei nº 8.842/1994). A lei prevê que os conselhos nacionais, estaduais, distrital e municipais do idoso são órgãos permanentes, paritários e deliberativos, competindo-lhes a participação na coordenação geral da política nacional do idoso, junto ao órgão ministerial de assistência social e a supervisão, o acompanhamento, fiscalização e avaliação da referida política no ente federativo correspondente (artigos 5º, 6º e 7º, da Lei nº 8.842/1994). Os artigos dessa lei que criavam o Conselho Nacional do Idoso foram vetados. A criação do Conselho Nacional se deu apenas em 2002, por meio do Decreto nº 4.227⁵¹, que previu o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) com caráter consultivo, contrariando a PNI, e com composição paritária.

Logo em seguida, foi aprovado o Estatuto da Pessoa Idosa, Lei nº 10.741/2003⁵², que, em seu artigo 7º, acrescenta aos Conselhos do Idoso, em todos os níveis, a competência de zelar pelo cumprimento dos direitos nela definidos. Obriga a inscrição de entidades de atendimento e assistência ao idoso nos Conselhos Municipais ou, em sua falta, no Conselho Estadual ou Nacional, que as fiscalizarão, sem prejuízo da competência do Ministério Público, da Vigilância Sanitária e de outros órgãos previstos em lei (artigo 48, parágrafo único, e artigo 52 da Lei nº 10.741/2003).

O Decreto anterior foi revogado pelo Decreto nº 5.109/2004⁵³, que passou a vigorar até 2019. Essa nova norma volta a conferir ao CNDI caráter deliberativo e determina suas competências para atender às disposições do PNI e do Estatuto do Idoso. Mantém a paridade da representação entre membros governamentais e da sociedade civil organizada, prevendo 14 membros de cada.

⁵⁰BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁵¹BRASIL. **Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002.** Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁵²BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁵³BRASIL. **Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5109.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

Em 2019 a referida norma é substituída pelo Decreto nº 9.893/2019⁵⁴, que manteve a paridade, mas reduziu a representação a três membros do governo e três da sociedade civil. Em razão de alteração do Decreto nº 10.643/2021⁵⁵, passa a contar com seis representantes de cada categoria. Apesar de garantir seu caráter deliberativo, modificou a sua finalidade, limitando a sua atuação.

Atualmente, o Conselho Nacional é regulado pelo Decreto nº 11.483/2023⁵⁶, que lhe deu o nome de Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI). Essa norma alarga novamente sua finalidade, mantendo-o como fórum deliberativo, e amplia a representação para 18 membros governamentais e 18 não governamentais.

As modificações ocorridas na regulamentação do CNDPI por meio de decretos do Presidente da República serão devidamente analisadas no capítulo 2, assim como o que ocorreu com o CONANDA, traçando-se um paralelo da influência dos governos na possibilidade de uma gestão democrática.

Conforme demonstram Michele Souza e Souza e Cristiani Vieira Machado⁵⁷, após a edição da PNI, em 1994, foram criados quase 60% dos conselhos locais do idoso, sejam estaduais ou municipais, existentes até o ano 2016, o que demonstra como a existência de norma prevendo os conselhos em todos os níveis da Federação influi em sua instalação nos estados e municípios.

Além disso, a modificação na pirâmide etária do Brasil traz maior preocupação dos órgãos públicos em relação à questão do idoso, considerando que a população está envelhecendo e que a previsão é de que o número de idosos chegue a 29,7% da população em 2050⁵⁸.

Portanto, considerando o novo paradigma de democracia participativa traçado pela CRFB/88, da análise do contexto do surgimento dos Conselhos Gestores no Brasil e do processo

⁵⁴BRASIL. **Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019.** Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9893.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁵⁵BRASIL. **Decreto nº 10.643, de 3 de março de 2021.** Altera o Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10643.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁵⁶BRASIL. **Decreto nº 11.483, de 6 de abril de 2023.** Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - CNDPI. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11483.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁵⁷SOUZA, Michele Souza e; MACHADO, Cristiani Vieira. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa idosa. **Ciência e Saúde Coletiva**. v. 23 (10). Out. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/BjddmZJmvfkYQvkZ5sS9Y4Q/#>. Acesso em: 05 nov.2023.

⁵⁸FONSECA, Estela da Silva. **Conselho Municipal dos Direitos do Idoso de Viçosa – MG: estruturação, ações e efetividade deliberativa.** Dissertação – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/11635>. Acesso em: 02 nov. 2023.

de criação e implementação dos Conselhos, inclusive de suas normas, pode-se dizer que se trata de uma forma de participação da sociedade civil no Estado que se encontra consolidada na Administração Pública brasileira atualmente.

Nesse sentido, apesar de haver diferenças regionais e locais em relação à sua instalação e funcionamento, o que é de se esperar em um país de dimensões tão grandes quanto o Brasil, verificou-se que, desde a previsão constitucional da participação da sociedade organizada na gestão das políticas públicas, os avanços foram consideráveis em termos de legislação e número de Conselhos existentes.

No próximo capítulo será abordada a efetividade de suas decisões, analisando-se como se dá a relação entre Estado e sociedade nesses espaços de discussão, para compreender o grau de contribuição dos Conselhos Gestores para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia.

2. A CRISE DA DEMOCRACIA E O PAPEL DOS CONSELHOS EM SEU FORTALECIMENTO

A promulgação da CRFB/88, considerada o grande marco democrático no Brasil, foi possível graças à formação de uma Assembleia Constituinte plural e à ativa participação dos movimentos sociais nas discussões. A chamada Constituição Cidadã previu direitos individuais, coletivos e sociais essenciais para a garantia da instalação de um regime democrático no país. Além disso, passou a exigir do cidadão uma postura mais ativa na sociedade, uma vez que a criação de formas diversas de participação do indivíduo na vida pública e a conquista legal de direitos pelos quais os movimentos sociais lutavam há anos trazem um novo significado para a cidadania, ligado à responsabilidade social dos cidadãos⁵⁹.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil no Estado por intermédio dos Conselhos Gestores é uma forma de o indivíduo exercer essa cidadania ativa. Como demonstrado no capítulo anterior, após a Constituição de 1988, foram criados diversos Conselhos no Brasil, nos três níveis administrativos, entre os quais a grande maioria previu paridade na representação entre membros governamentais e não governamentais.

Não restam dúvidas de que essa nova forma de deliberação na Administração Pública, trazendo a sociedade para a discussão, possui enorme potencial para o desenvolvimento da democracia. No entanto, o que se viu nos últimos anos, especialmente a partir de 2013, foi uma insatisfação da população com o modelo democrático adotado. Leonardo Avritzer pondera que se instalou uma “crise de crescimento e de evolução da cultura democrática no país”⁶⁰. O autor assevera que essa crise se deu em razão de diversos fatores, entre eles o descontentamento com a forma de se fazer política, baseada no presidencialismo de coalizão desde 1994, em que acordos são travados muitas vezes envolvendo favores pessoais e corrupção. Ressalta ainda a questão dos limites que a participação da sociedade civil encontra na prática; a modificação da classe média brasileira, que se aproxima das camadas populares com a diminuição da desigualdade social; o processo de desestatização do setor público, envolvendo constantes casos de corrupção e má prestação do serviço, e uma forma diferenciada de atuação do Judiciário em relação à política.

⁵⁹GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019. p. 87.

⁶⁰AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 9.

Esse contexto, que muitas vezes é chamado de crise da democracia, para Boaventura de Sousa Santos⁶¹ seria uma crise do modelo de democracia baseado na globalização neoliberal. Tanto para ele quanto para Leonardo Avritzer⁶², a democracia alcançou um lugar no qual é necessário repensá-la, mas no sentido de reforçá-la e desenvolvê-la sob um novo paradigma de uma globalização alternativa, denominada de não hegemônica por Boaventura de Sousa Santos. Isso porque, apesar das relevantes questões levantadas, a democracia ainda é o sistema majoritariamente apoiado pela população. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha⁶³ entre os dias 17 e 19 de outubro de 2022, 79% dos brasileiros apoiam a democracia. Esse número é o maior da série histórica, ou seja, desde que se iniciou a pesquisa sobre os possíveis regimes de governo, avaliando o apoio à democracia e à ditadura, em 1989.

Observa-se que a pesquisa foi realizada antes do segundo turno das eleições presidenciais de 2022, momento em que se travou uma batalha que constantemente se referia à democracia e ao governo militar. Desde 2018, viram-se manifestações do campo da extrema direita, especialmente utilizando-se das redes sociais virtuais, que faziam menção à necessidade de um golpe militar no Brasil, culminando com o que ficou conhecido como o atentado à democracia de 8 de janeiro de 2023. No entanto, segundo os dados coletados, apenas 7% dos eleitores do ex-presidente e então candidato no segundo turno, Jair Messias Bolsonaro, apoiavam a ditadura em certas circunstâncias, o que demonstra que tais redes, muito utilizadas atualmente como termômetro de questões sociais, nem sempre refletem a realidade.

Pode-se afirmar que a crise da democracia ocorre na forma de seu exercício, havendo uma incoerência entre as demandas sociais e as decisões estatais. A democracia representativa continua não sendo suficiente para sanar essa crise, e a participação da sociedade civil não avançou conforme esperado, muito em razão de questões políticas e estruturais.

Para o funcionamento efetivo dos Conselhos Gestores, um dos fatores essenciais, como bem observa Carla Bronzo Ladeira Carneiro⁶⁴ em seus estudos sobre o tema, é que o Estado esteja aberto à sua participação na gestão das políticas públicas e no controle destas, tendo em vista a dependência desses fóruns do aparato estatal, tanto em relação a recursos

⁶¹SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

⁶²AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

⁶³ DATAFOLHA, Instituto de Pesquisa. **Eleições 2022: 2º Turno – 19/10/2022**. Disponível em: <https://media.folha.uol.com.br/datafolha/2022/10/21/democracia-2-turno-19-10-22.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

⁶⁴CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n 36, v. 2, p. 277-292, 2002.

materiais quanto em relação ao acesso à informação e ao entendimento do funcionamento da máquina pública.

Além de analisar como alguns governos agem para tentar retirar importância desses novos canais participativos, nas seções deste capítulo serão pontuados também outros aspectos no funcionamento dos Conselhos, para compreender as possibilidades de sua atuação na democracia, sua função integradora e de controle, e o alcance de suas decisões.

2.1 AS TENTATIVAS DE ESVAZIAMENTO DOS CONSELHOS GESTORES EM PERÍODOS DE ASCENSÃO DO AUTORITARISMO

O número de Conselhos de Políticas Públicas criados no Brasil aumentou progressivamente a cada ano, conforme dados apresentados na segunda seção do primeiro capítulo, a partir da previsão na CRFB/88 da participação da sociedade civil na esfera pública. Ressalta-se que pesquisas que se destinaram a verificar experiências de democracia participativa no Brasil demonstram que a postura dos governantes em relação à abertura à ação do Conselho Gestor influencia diretamente em seus resultados e sua efetividade. Do mesmo modo, governos mais conservadores ou mais autoritários tendem a não contribuir para a efetivação desses fóruns participativos.

Nos primeiros anos da Constituição, a expansão dos Conselhos Gestores na União, nos estados e nos municípios se deu muito em razão da atuação de grupos sociais organizados e da necessidade de sua implementação para o recebimento de algumas verbas, além da imposição de sua criação por leis que tratavam de setores específicos. Isso explica o alto número de Conselhos criados no país, mesmo no contexto de adoção de uma política mais conservadora nos anos 1990.

A criação de novos canais de interlocução entre Estado e sociedade, institucionalizados na estrutura do governo, vão demandar tempo para a compreensão e desenvolvimento da forma de funcionamento dessas esferas. Diversos fatores vão influenciar no grau de atuação desses fóruns, que vão variar no espaço e tempo. No entanto, por estarem dentro da estrutura do Estado e dela dependerem para seu funcionamento, as instituições participativas vão ser diretamente impactadas pela maior ou menor abertura do representante eleito a instrumentos potencializadores da democracia.

Em razão de o Brasil ter passado recentemente por um governo essencialmente mais autoritário e com viés extremamente neoliberal na economia, a análise de transformações recentes na estrutura dos Conselhos Gestores de âmbito nacional explicita de forma clara como

isso se dá na prática. Isso porque, em regra, a composição e as regras de funcionamento dos Conselhos são tratadas por Decreto do Presidente da República, e muitas dessas normas foram modificadas no primeiro ano do governo passado.

Uma tentativa de aniquilação e limitação de órgãos colegiados em geral, incluindo os Conselhos Gestores, foi o Decreto nº 9.759 de abril de 2019⁶⁵, que determinava a extinção a partir de 28 de julho de 2019 de todos os colegiados da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional instituídos por decreto, ato normativo inferior a decreto e ato de outro colegiado, inclusive aqueles mencionados em leis que não determinassem sua competência ou composição, abarcando muitos dos Conselhos de Políticas Públicas de âmbito nacional. Logo em seguida, foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a ADI 6121 MC/DF, questionando a constitucionalidade desse decreto, na qual o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu liminar no seguinte sentido:

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – Administração Pública – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”.⁶⁶

A decisão liminar do STF considerou que não seria possível extinguir, por simples Decreto Presidencial, colegiados previstos em leis, ainda que sua criação se desse por decreto ou ato inferior, em observância ao princípio da separação dos Poderes. Essa decisão freou a aniquilação de vários Conselhos, que, como visto no capítulo anterior, estavam previstos em leis infraconstitucionais, mas não impediu que o governo buscasse enfraquecer esses fóruns de discussão. A título de exemplo, os três Conselhos Nacionais analisados anteriormente (CONANDA, CONAMA e CNDPI), todos previstos em lei, continuaram a existir, com tentativas de esvaziamento de suas decisões.

O tratamento dado à área ambiental foi extremamente problemático durante o referido governo. Logo no início do mandato do Presidente Jair Bolsonaro, em 8 de março de 2019, foi

⁶⁵BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 14 nov. 2023.

⁶⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121 DF.** [...] Competência normativa – administração pública – órgãos colegiados – previsão legal – extinção – chancela parlamentar. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio, 13 de junho de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415845/false>. Acesso em: 14 nov. 2023.

enviado pelo Ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, o Ofício-Circular n. 1/2029/CC/PR⁶⁷ ao Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, determinando a análise, no prazo de 20 dias, da possibilidade de extinção, adequação ou fusão de 23 órgãos colegiados existentes na área, entre eles o CONAMA. Propunha o encerramento dos colegiados inativos, caso de apenas dois dos fóruns listados, e a avaliação da possibilidade de extinção dos ativos nos casos em que o Ministério pudesse conduzir a temática sem o envolvimento de outros órgãos e entidades. Vale lembrar que os Conselhos do Meio Ambiente possuem importância fundamental na política ambiental nacional, especialmente por possuírem competência normativa para estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental a ser concedido pela União, estados ou municípios e por sua função fiscalizatória, que inclui a análise de projetos potencialmente poluidores (art. 8º da Lei nº 6.938/1981⁶⁸ e art. 7º do Decreto nº 99.274/1990⁶⁹), o que explica o interesse de um governo descompromissado com a questão do meio ambiente em diminuir a atuação do Conselho Nacional.

Nesse sentido, o CONAMA sofreu modificações relevantes em sua composição e estrutura em maio de 2019, por meio das alterações introduzidas pelo Decreto nº 9.806⁷⁰ no Decreto nº 99.274/1990, que trata, além de outras coisas, da composição e funcionamento do referido órgão. A definição dos membros do Conselho foi concebida de forma a conferir ao órgão diversidade de representação, estando presentes representantes de diversos órgãos federais, dos estados-membros, dos municípios e de representantes de diversas entidades do movimento em prol do meio ambiente. Essa diversidade se mostra relevante para trazer maior possibilidade de cumprimento das decisões emanadas pelo órgão, tendo em vista que são os órgãos fiscalizadores de todas as esferas federativas que vão, junto com os Conselhos do Meio Ambiente de cada localidade, verificar a sua observância. Além disso, a discussão ampla faz com que as normas atendam melhor a realidade de cada local.

⁶⁷BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Ofício-Circular n. 1 de 2019**. Disponível em: https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Oficio_Circular_0382787_cgaa_oficio_circular_n__1_2019_cc_pr.pdf. Acesso em: 14 nov. 2023.

⁶⁸BRASIL, ref. 30.

⁶⁹BRASIL, ref. 32.

⁷⁰BRASIL. **Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019**. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9806.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

Conforme observam Cardoso, Silva e Pereira⁷¹, ao analisarem as alterações efetivadas no CONAMA, após o Decreto editado pelo governo anterior, o fórum passa de cerca de 96⁷² para 23 membros, diminuindo muito a influência de estados, municípios e sociedade civil nas decisões. Pela nova composição, o governo federal passou a possuir a maioria dos votos, contando com sete representantes de Ministérios, além do Ministro do Meio Ambiente, do Secretário-Executivo do Meio Ambiente e do Presidente do Ibama, predominando o interesse governamental nas decisões. Os estados e o Distrito Federal ficaram com apenas cinco representantes, um de cada região geográfica; antes havia a previsão de um representante de cada um deles, que totalizava 27 membros, havendo uma significativa redução no peso de sua participação. A representação dos municípios passou de oito para dois membros. Os 23 representantes de trabalhadores e da sociedade civil foram reduzidos para quatro de entidades ambientalistas e os oito representantes de entidades empresariais passaram para o número de cinco.

Além da redução numérica, que prejudica a função do Conselho de dar unidade às políticas públicas dos entes federados, o fato de a União manter proporcionalmente o maior número de cadeiras e a redução do mandato dos representantes dos estados, municípios, entidades ecológicas e entidades empresariais para um ano, impedindo a reeleição, dificulta muito o trabalho dos conselheiros. Isso porque a participação nos Conselhos Gestores demanda adaptação à forma de funcionamento, especialmente por parte dos representantes da sociedade civil, para que se familiarizem com o funcionamento da máquina pública e compreendam de fato a função e possibilidade de atuação. A alta rotatividade desses membros impede que a participação se dê de forma efetiva, fazendo com que as decisões tomadas possuam apenas aparência de legitimidade e que prepondere a atuação dos representantes do governo federal, que são membros fixos.

Maria da Glória Gohn⁷³ observa que a participação da sociedade no Estado pode se dar de diversas formas. Em regra, mediante o fortalecimento da sociedade civil, a participação visa criar uma realidade mais justa, igualitária e inclusiva, e objetiva fortalecer a democracia e o pluralismo. Para que isso ocorra, a autora demonstra a necessidade de conexão da participação

⁷¹CARDOSO, Cristiane; SILVA, Juliana Pamplona; PEREIRA, Celso Sanchez. A reestruturação do CONAMA e os limites para a democracia participativa na gestão ambiental brasileira. **Revista Continentes**, v. 1, n. 20, p. 178-203, out. 2022. Disponível em:

<https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/395>. Acesso em: 14 nov. 2023. p. 184.

⁷²O número de membros poderia variar conforme o número de Ministérios existentes na estrutura da administração federal, em razão da indicação de um representante de cada um deles.

⁷³GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019. p. 26-65.

com o exercício da cidadania ativa, uma vez que os novos atores sociais, que compõem as novas organizações que participam dessa construção, passam a ser vistos como sujeitos coletivos, e não mais como indivíduos. Portanto, considerando que os membros da sociedade civil vão atuar nos Conselhos representando o coletivo do qual vieram, há a necessidade de que sua atuação seja independente, capacitada e emancipadora, especialmente por se tratar de espaços marcados por relações de conflito. Ao diminuir o número de membros e limitar o período de sua atuação, há um enfraquecimento desse coletivo e a possibilidade de manipulação dessa participação.

Da mesma forma, a mudança na forma de escolha dos membros representantes da sociedade civil evidencia uma tentativa de minar a participação popular. Antes, as entidades estabeleciam os critérios pelos quais se daria a eleição de seus conselheiros, o que possibilitava a escolha daqueles mais capazes de participarem de forma efetiva do Conselho:

Art. 5º. [...] §5º – Os representantes das entidades de trabalhadores e empresariais serão indicados pelas respectivas Confederações Nacionais. §6º – Os representantes referidos no inciso VIII, alíneas "a" e "b", serão eleitos pelas entidades inscritas, há pelo menos um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas-CNEA, na respectiva região, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao CONAMA.⁷⁴

Com a nova norma, a escolha passou a ser por sorteio, inviabilizando a escolha livre dos representantes da sociedade, o que vai contra os pressupostos democráticos sobre os quais esses canais foram concebidos: “Art. 5º [...] §10. Os representantes a que se refere o inciso VII do caput terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio anual, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato. (Incluído pelo Decreto nº 9.806, de 2019)”⁷⁵.

Cumprido ressaltar que os atos normativos emanados pelo CONAMA em forma de resoluções gozavam de grande eficácia, muito em razão da forma como se davam as discussões e da alargada representatividade. No entanto, após o Decreto que concretizou as referidas modificações, houve um esvaziamento de suas discussões, passando a aprovar sistematicamente resoluções de interesse preponderante do governo da época, ameaçando até mesmo a Política Nacional do Meio Ambiente em razão do conteúdo de seus textos.

Outro ponto relevante a ser analisado foi a exclusão da participação, como conselheiros convidados, de um membro do Ministério Público Federal e de um membro dos Ministérios Públicos Estaduais, sem direito a voto. Várias normas que regulamentam Conselhos no Brasil, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, contam com previsão similar. O Ministério Público, como será devidamente analisado no Capítulo 3, possui papel importante

⁷⁴BRASIL, ref. 32.

⁷⁵*Ibid.*

na concretização do princípio participativo insculpido na CRFB/88, como forma de garantir sua efetividade, sendo temerosa a sua retirada desses fóruns, o que demonstra caráter antidemocrático das medidas tomadas.

O nível de cooptação desse canal de decisão colegiada e participativa pelo governo se deu em tal proporção que acabou transformando em um instrumento de desmantelamento dos direitos ambientais, contrariando tanto o princípio da participação quanto o da proteção ao meio ambiente, insculpidos na Constituição. Nesse sentido, diversos foram os questionamentos de constitucionalidade das resoluções do CONAMA e do próprio Decreto nº 9.806/2019⁷⁶. Em decisão liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 623⁷⁷, a Ministra do STF, Rosa Weber, suspendeu a eficácia do aludido decreto, que se manteve suspenso até o julgamento definitivo, em maio de 2023, quando foi declarado inconstitucional, em razão do impedimento real da participação de diversos setores da sociedade civil, o que causou um déficit democrático.

O Supremo Tribunal Federal também julgou as ADPFs 747⁷⁸, 748⁷⁹ e 749⁸⁰, que questionavam a constitucionalidade da Resolução nº 500 do CONAMA⁸¹, por ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso. Em decisão liminar, em outubro de 2020, a Ministra Rosa Weber suspendeu sua eficácia em relação à revogação das Resoluções nº 284/2001, 302/2002 e 303/2002, cujas vigência e eficácia foram restauradas, e indeferiu a suspensão dos efeitos em relação à Resolução nº 499/2020⁸². As resoluções do CONAMA restauradas versavam sobre o

⁷⁶BRASIL, ref. 70.

⁷⁷BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 623/DF**. Direito constitucional. Arranjos institucionais da democracia constitucional. Democracia direta e engajamento cívico. Participação social e políticas públicas [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 22 de maio de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur483570/false>. Acesso em: 18 out. 2023.

⁷⁸BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 747/DF**. Afronta ao art. 225 da constituição da república. Resolução CONAMA n° 500/2020. [...] Retrocesso socioambiental. Procedência [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758847587>. Acesso em: 18 out. 2023.

⁷⁹BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 748/DF**. Afronta ao art. 225 da constituição da república. Resolução CONAMA n° 500/2020. [...] Retrocesso socioambiental. Procedência [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 23 de maio de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467643/false>. Acesso em: 18 out. 2023.

⁸⁰BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 749/DF**. Afronta ao art. 225 da constituição da república. Resolução CONAMA n° 500/2020. [...] Retrocesso socioambiental. Procedência [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458045/false>. Acesso em: 18 out. 2023.

⁸¹BRASIL, CONAMA. **Resolução nº 500, de 19 de outubro de 2020**. Declara a revogação das resoluções discriminadas neste ato. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2020. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=800. Acesso em: 31 out. 2023.

⁸²BRASIL, CONAMA. **Resolução nº 499, de 06 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-conama/mma-n-499-de-6-de-outubro-de-2020-281790575>. Acesso em: 31 out. 2023.

licenciamento de empreendimentos de irrigação; sobre parâmetros, definições e limites de APPs de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; e sobre parâmetros, definições e limites de APPs, como restingas, dunas e manguezais, que com a revogação ficariam sem proteção, uma vez que suas disposições não foram substituídas por nenhum outro ato normativo. A liminar foi posteriormente confirmada, declarando a inconstitucionalidade em parte da Resolução nº 500 do CONAMA, em maio de 2022.

Outros conselhos de políticas públicas também tiveram sua composição e funcionamento alterados por decretos do governo passado, no mesmo sentido de diminuir a influência da sociedade civil nesses fóruns e aumentar o poder decisório do Estado. Como exemplo, pode-se citar o Decreto nº 10.003/2019⁸³, que modificou o Decreto nº 9.579/2018, que trata do Conselho Nacional de Direito da Criança e do Adolescente (CONANDA); o Decreto nº 9.893/2019⁸⁴, que altera o Decreto nº 5.109/2004, que versa sobre o Conselho Nacional do Idoso. Em todos os casos, conforme demonstra Mussoi e Quadros⁸⁵, houve diminuição do número de conselheiros e redução da autonomia na escolha dos representantes da sociedade. Os autores apontam como os governos, tomando decisões revestidas de legalidade e invocando a discricionariedade administrativa, são capazes de provocar um retrocesso democrático.

Ressalta-se que, logo nos primeiros meses do atual governo, houve modificação substancial dos decretos que tratam de Conselhos Participativos, retomando a ideia da Constituição em relação à construção democrática de decisões no âmbito do Estado. Esses decretos voltaram a aumentar o número de representantes, alargaram o prazo dos mandatos dos membros eleitos e retornaram com a participação do Ministério Público como conselheiro convidado. No âmbito do CONAMA, essas modificações se deram com o Decreto nº 11.417/2023⁸⁶, no CONANDA, com o Decreto nº 11.473/2023⁸⁷, e no CNDPI, com o Decreto nº 11.483/2023⁸⁸.

⁸³BRASIL. **Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019**. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10003.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁸⁴BRASIL, ref. 54.

⁸⁵MUSSOI, Hélio Gustavo; QUADROS, Doacir Gonçalves de. Erosão Democrática E Legalismo Autocrático: o caso dos conselhos gestores no governo Bolsonaro. **REI – Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 582–606, 2023. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/680>. Acesso em: 14 nov. 2023.

⁸⁶BRASIL, ref. 34.

⁸⁷BRASIL, ref. 48.

⁸⁸BRASIL, ref. 56.

Dessa análise, verifica-se quão relevante é a atuação do governo eleito para o fortalecimento de canais de participação da sociedade civil no Estado, não apenas no âmbito da União, como nas demais esferas, e da democracia. Apesar de os exemplos mencionados se referirem ao governo federal, esse retrato se reproduz em todas as esferas. Quanto maior o empenho do governo em fazer com que esses fóruns participem efetivamente das decisões de políticas públicas, maior o envolvimento da sociedade nas questões, gerando decisões mais coerentes com a realidade social. Isso porque, por funcionarem dentro da Administração Pública, a estrutura dos Conselhos, desde o local até a disponibilidade de funcionários para propiciar o seu adequado funcionamento, é fornecida pelo governo.

Importante frisar que a democracia participativa foi prevista no texto Constitucional junto à democracia representativa, uma complementando a outra, de maneira a não existir conflito entre o exercício de ambas, ao contrário do que querem fazer parecer alguns grupos políticos. Em uma democracia constitucional, todos os poderes possuem limites em relação a suas escolhas, não havendo mandato que não tenha que se submeter às diretrizes traçadas pelo Constituinte e presentes no ordenamento vigente. Mussoi e Quadros⁸⁹ alertam que esses limites não são incompatíveis com a discricionariedade presente nas decisões administrativas, mas estipulam uma diretriz a ser seguida, no sentido de garantir e implementar direitos fundamentais, aumentando a capacidade de formulação de políticas públicas. A tentativa de romper esses limites, aniquilando formas de participação da população na máquina pública, afeta a democracia tanto em relação às decisões tomadas, que voltam a se aproximar de interesses particulares em detrimento do público, quanto em relação ao controle da implementação de políticas, dificultando a responsabilização do governo por suas ações, chamada de *accountability*.

No entanto, apesar de o Brasil ser uma democracia relativamente nova, verificou-se que o sistema de freios e contrapesos previsto na CRFB/88 funcionou de alguma maneira, minorando os prejuízos advindos de antipolíticas sociais traçadas pelo governo eleito em 2018, que presidiu o país, evitando maiores perdas sociais e políticas.

Ressalta-se que, no estudo da crise das democracias, os autores apontam para medidas que vão minando aos poucos o sistema democrático dos países, concentrando poder nas mãos do governante e introduzindo mudanças na legislação e na Constituição de forma a reduzir as

⁸⁹MUSSOI, Hélio Gustavo; QUADROS, Doacir Gonçalves de. Erosão Democrática E Legalismo Autocrático: o caso dos conselhos gestores no governo Bolsonaro. **REI – Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 582–606, 2023. p. 9. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/680>. Acesso em: 14 nov. 2023.

formas de controle. Dessa forma, a crise nas democracias não surge por intermédio de declarados golpes de Estado. Os governos autoritários se instalam utilizando-se do arcabouço jurídico existente, driblando os aludidos limites traçados no ordenamento, constituindo o que se pode chamar de legalismo autocrático.

Sendo o pluralismo característica inerente à democracia, ao tentar exterminar a participação de setores diversos da sociedade na formulação de políticas públicas, contrariando a lei e a própria Constituição, quando prevê expressamente participação popular em diversos setores, além do princípio participativo que a permeia, atenta-se contra a própria democracia. A próxima seção deste capítulo aprofunda a análise da importância dos Conselhos para a democracia e sua atuação como instituição de controle e responsabilização do governo.

2.2. CONSELHOS GESTORES, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E *ACCOUNTABILITY*

Conforme explicitado no primeiro capítulo, os Conselhos aparecem na estrutura organizacional do Estado como resultado de articulação de movimentos da sociedade civil organizada, da tentativa de conferir maior legitimidade às decisões do governo e do comprometimento da CRFB/88 com o fortalecimento da democracia. Nesse sentido, faz-se necessário definir o significado de democracia participativa e do papel dos Conselhos não apenas na governança, mas também como canais de controle das decisões dos administradores públicos.

A democracia participativa é tratada por Boaventura de Sousa Santos⁹⁰ como um modelo que se contrapõe ao modelo hegemônico de democracia, assim consideradas a liberal e a representativa. Esses modelos hegemônicos, baseados no procedimento eleitoral para escolha de governos, geram um afastamento crescente entre os eleitos e os representados, com o domínio das elites sobre a coisa pública, cujos interesses norteiam as decisões políticas, deixando para a maioria da população apenas políticas emergenciais. Nesse modelo acredita-se que a participação do cidadão comum se limita à escolha dos líderes, uma vez que não possuem capacidade ou interesse político para outras ações. O paradoxo dessa concepção de democracia reside no aumento da abstenção da população, que se sente cada vez menos representada pelos políticos eleitos.

O desenvolvimento de mecanismos de democracia participativa em diversas partes do mundo e no Brasil após a Constituição de 1988, reflete a luta de grupos excluídos social e

⁹⁰SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 32.

economicamente por maior inclusão e direitos, intensificando o grau de democracia no sistema. Isso porque todo processo hegemônico, como o levado a cabo no caso da democracia, gera modelos não hegemônicos como alternativa. No entanto, Boaventura e Avritzer⁹¹ destacam que a democracia representativa e a democracia participativa não são excludentes, como muitos gostam de tratá-las, mas se complementam, levando ao aprofundamento da democracia como um todo.

Em um primeiro momento, os referidos autores observam que as democracias foram progressivamente estabelecidas, na segunda metade do século XX, de acordo com o modelo hegemônico representativo, visto como a única solução para a viabilidade democrática. Uma das justificativas para esse sistema é a autorização, uma vez que em sociedades de massa não seria possível o exercício da democracia direta, havendo maior necessidade de delegação das decisões para o representante. Desconsiderou-se a mobilização social e a ação coletiva existente em cada lugar, especialmente no hemisfério sul, por meio da valorização do voto, focando nas formas diversas de exercício desse direito em cada país, centrando a discussão no sistema proporcional e majoritário. Reduziu-se a questão da legitimidade à legalidade, utilizando-se do procedimentalismo como método para a formação de governos.

Esse modelo privilegia a burocracia, uma vez que liga a necessidade de conhecimento técnico à gestão pública. Ou seja, apenas especialistas poderiam compartilhar esse conhecimento e seriam capazes de administrar, excluindo o cidadão comum da gestão da coisa pública. Mas essa visão ganhou contornos diferentes com o passar dos anos. Com o surgimento do Estado de bem-estar social em alguns países europeus e com a globalização, houve uma necessidade de se ampliar o espectro burocrático, uma vez que o tecnicismo não era capaz de responder a demandas complexas da sociedade, propiciando o início de uma abertura no debate democrático para a participação de outros setores. Nesse sentido, Boaventura⁹² observa que a questão da representação envolve três dimensões: da autorização, da identidade e da prestação de contas. Para os defensores da democracia representativa, a autorização facilita o exercício da democracia em grande escala, traduzindo-se em uma miniatura do cenário político de uma sociedade. No entanto, ignoram o fato de a autorização não garantir a representação de identidades minoritárias, que acabariam sub-representadas, sem possibilidade de atuação concreta, e de a representação acabar esvaziando o processo de prestação de contas, realizado

⁹¹SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 42.

⁹²*Ibid.*, p. 49.

pelo Estado dentro do Estado, facilitando a apropriação do público pelo privado e a ocorrência e impunidade de casos de corrupção, dando origem a um elitismo democrático.

As concepções de democracia que Boaventura e Avritzer⁹³ denominam de “não hegemônicas” ou “contra-hegemônicas” entendem democracia como o aperfeiçoamento da convivência humana, que define como a sociedade se relaciona e como se dá a relação entre esta e o Estado. Nisso, não se diferencia da corrente hegemônica, mas acrescenta a essa ideia o reconhecimento da pluralidade, negando a existência de um bem comum e a homogeneização da organização social. Encara a democracia como algo decorrente de uma nova gramática social, e não apenas como uma engenharia institucional, percebendo a necessidade de desenvolver uma nova institucionalidade da democracia.

A busca por essa nova institucionalidade passa por reconhecer que a democracia é uma forma sócio-histórica, não derivando de leis naturais. Representa, assim, uma ruptura com tradições estabelecidas, gerando um cenário de indeterminação que vai além de definir quem será o representante do poder. Boaventura e Avritzer⁹⁴, analisando diversos autores, indicam que o procedimentalismo passa a possuir dimensões societárias, trazendo o conceito de esfera pública de Habermas como essencial ao processo democrático. Esfera pública é o espaço onde os diversos segmentos e grupos identitários de uma sociedade vão poder dar publicidade às desigualdades e opressões vividas na esfera privada. Essas discussões propiciam que o procedimentalismo seja social e plural, daí a necessidade de criação de espaços de discussão e deliberação para o exercício coletivo do poder político, dando origem a uma nova forma de relação entre sociedade e Estado.

Boaventura e Avritzer⁹⁵ trazem também os movimentos sociais como elemento importante para a inserção da diversidade cultural nessa nova gramática democrática e em sua institucionalização. Entende-se aqui que cultura engloba as dimensões econômicas, sociais e políticas, o que leva à ampliação do campo político, havendo disputa na significação cultural. Os movimentos sociais, que foram fundamentais no processo de democratização dos países do Sul, vão atuar de forma determinante na luta por espaços e por inserção de atores até então excluídos dos espaços políticos. Verifica-se, assim, que a redemocratização que ocorreu no

⁹³SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 50.

⁹⁴SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 52.

⁹⁵*Ibid.*

Brasil e em diversos países da América Latina nos anos 1980, instalou uma disputa entre forças políticas pelo significado de democracia, disputa que ocorre ainda hoje.

Boaventura de Sousa Santos⁹⁶ apresenta diversas experiências de democracia participativa de países do Sul, enfatizando que são experiências culturalmente e socialmente diversas das que ocorrem no Norte, nomeando-as de experiências de democracia não hegemônica. Desenvolvendo esse conceito, Boaventura⁹⁷ alerta para uma epistemologia do Sul, que considera o contexto cultural e político na produção de conhecimento, como alternativa para o paradigma científico moderno, que desconsidera essas variáveis e apresenta o produto científico dos países do Norte como universal e suprime saberes produzidos fora da lógica dominante. Nesse sentido, o chamado Sul Global seria uma visão descolonizadora dos saberes produzidos nos países ao sul do globo terrestre, que se identificam pelos processos históricos pelos quais passaram e não apenas pela localização geográfica, uma vez que se considera que Austrália e Nova Zelândia não estão inseridos no conceito. Por isso a necessidade de se pensar uma democracia participativa própria, que consiga abranger a diversidade e combater a desigualdade dos países do Sul, onde, em geral, ambas são maiores do que nos países do Norte.

Da reflexão sobre a democracia não hegemônica, podemos concluir que a democracia participativa, como uma de suas manifestações, traz os Conselhos Gestores como estruturas de discussão, deliberação e controle dentro da estrutura Estatal, ampliando a esfera pública. O correto funcionamento desses novos canais de comunicação vai trazer informações e saberes do nível social para o nível administrativo, colaborando para a construção de políticas públicas em consonância com os objetivos da República Federativa do Brasil traçados na CRFB/88⁹⁸.

No entanto, o desenvolvimento desses canais não se dá sem resistência. Isso porque os países capitalistas consolidaram uma concepção de democracia hegemônica, baseada na democracia liberal, na qual o procedimentalismo é utilizado para legitimar o poder. O capitalismo liberal utilizou-se da democracia como forma de estabilizar as suas crises, priorizando o acúmulo de riquezas e limitando a participação da sociedade civil como forma de garantir o atendimento dos interesses da elite dominante⁹⁹. Criou-se o conceito de sobrecarga democrática, que seria um excesso de demandas advindas de grupos excluídos que passaram a

⁹⁶SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

⁹⁷SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

⁹⁸BRASIL, ref. 6.

⁹⁹SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 59.

ter direitos reconhecidos pelo processo de democratização e a participar ativamente da esfera pública. Ao criticar o termo, Boaventura e Avritzer alertam, já em 2003, para o combate por parte das elites às demandas de inclusão social advindas da intensificação da democracia. Uma das formas de contestar esses avanços é a cooptação e integração da participação social pelo poder dominante. Para compreender esse fenômeno, necessário se faz determinar o que se entende por participação e quais as suas manifestações.

Maria da Glória Gohn¹⁰⁰ ressalta que a análise da participação pode se dar em três níveis diferentes. No nível conceitual, alerta para a dificuldade de se definir o termo, indicando duas dimensões em que pode ser analisado, uma delas baseada em teorias que dão enfoque à sociedade civil, destacando os canais institucionais de participação e controle social, outra dimensão que traz teorias que focam no Estado e suas instituições e a utilização da participação como controle de governo sobre os cidadãos. Seu conceito, portanto, vai depender do paradigma que o fundamenta.

No nível político, participação está associada a processos de democratização. Nos anos 1970, o enfoque se deu na participação da sociedade civil, em contraponto ao regime militar vigente. Na década seguinte, ganhou o significado de oposição à exclusão, tornando-se um fator de integração e indicador de cidadania. O tema passou a estar presente em todo discurso político, mesmo nos mais autoritários, associando-se a adjetivos diversos, como cidadã, democrática, institucional, cívica, comunitária, que vão ajudar a dar o enfoque que se deseja de acordo com a ideologia predominante, chegando a ser erroneamente utilizada como instrumento para controle da população.

O terceiro nível é o da prática social, que observa ações concretas de movimentos e organizações da sociedade civil para influenciar as decisões na esfera pública. Nesse aspecto, observa-se que o voto e a atividade político-partidária são muito valorizados na democracia, mas outras formas de participação ganharam destaque, como manifestações, protestos, ocupações de terra e de edifícios e a inserção de indivíduos ou organizações sociais em estruturas Estatais.

Portanto, quando se fala de democracia participativa, o seu significado vai depender de um conjunto de fatores envolvendo esses três níveis, podendo haver abordagens diferentes do papel da participação. Muitas das teorias concordam que a participação decorre da vontade ou da necessidade de trabalhar por igualdade, acesso a direitos e até sobrevivência. Diferem entre si em relação ao que motiva o engajamento, algumas entendendo que se trata de uma

¹⁰⁰GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019. p. 26-65.

escolha racional, em que a participação do indivíduo na esfera pública vai depender da relação de custos e benefícios entre o que ele pode obter, outras destacando a posição social dos indivíduos, cuja participação advém da sua origem e de sua proximidade com os centros de poder, dependendo do capital social, econômico e político acumulado.

Há também teorias que destacam o papel das instituições na mobilização política e fomento da participação, outras que consideram a trajetória dos indivíduos e a formação de identidades coletivas essenciais à participação, e ainda aquelas que entendem que a participação dos indivíduos advém de uma motivação moral, um sentimento de injustiça para eclosão das lutas sociais. Além disso, há teorias que focam na militância, cujo objetivo é a transformação de diversas condições da realidade, e teorias da descolonização ou decolonização, que focam em uma narrativa que parte do colonizado, e não da narrativa eurocêntrica.

Uma abordagem bem importante na atualidade é a relacional, que vai identificar o potencial das redes em alavancar as relações entre grupos e indivíduos, mediante valores morais compartilhados de forma mais fácil e rápida por meio das novas tecnologias. Destaca-se, ainda, a abordagem de gênero, do grupo de mulheres denominadas feministas, que ultrapassa as lutas pela identidade, uma vez que, historicamente, as mulheres lutam por igualdade e ampliação de direitos em geral. Outra abordagem é a autonomista, que contesta o *status quo* e prega a reorganização da sociedade, muito utilizada por movimentos sociais a partir de 2013 no Brasil e capaz de mobilizar muitos jovens.

Em seu estudo, Gohn¹⁰¹ enfatiza que, apesar das diversas abordagens sobre a participação sociopolítica dos cidadãos, nenhuma delas é capaz de tratar de forma abrangente o tema, uma vez que não levam em consideração a questão econômica como essencial para a superação das desigualdades sociais. No entanto, para uma análise de qual é a participação necessária em uma democracia participativa, todas essas teorias devem ser consideradas, tendo em vista a complexidade do contexto atual de participação social.

Além de considerar todos os aspectos citados que influenciam na forma de participação, é essencial entender como instrumentos voltados para o aprofundamento da democracia podem ser utilizados para evitar questionamentos e manter privilégios por intermédio da cooptação e da integração, que vão descaracterizar ou esvaziar os processos participativos¹⁰². Observa-se que tal tentativa ocorreu no Brasil de forma institucionalizada, conforme exposto no item

¹⁰¹GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019. p. 26-65.

¹⁰²SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 60.

anterior, durante o governo passado, mas ocorre informalmente desde a criação dos Conselhos, nas diferentes esferas de funcionamento e sob o governo de diferentes ideologias. A cooptação se dá quando grupos sociais “superincluídos” se apropriam do processo, e a integração ocorre quando a institucionalização retira da participação seu potencial democrático e transformador das relações de poder, chegando a transformá-la em um processo de controle social.

Muitas vezes, cooptação e integração ocorrem ao mesmo tempo. Por exemplo, quando não há a devida capacitação dos conselheiros que representam a sociedade civil, somado à falta de informação e de cooperação dos representantes do governo. Sem conhecer bem as pautas e a forma de atuação da administração pública, os membros de organizações da sociedade civil não conseguem participar com qualidade do debate, deixando de influir na decisão final. A deliberação advinda dessas discussões possui formalmente o aspecto de legitimidade, mas acabam refletindo apenas a forma que o Estado atuaria, independentemente desse espaço de discussão.

Essas são vulnerabilidades e contradições que a democracia participativa enfrenta e que têm sido utilizadas por elites e grupos que se sentiram usurpados do poder para retroceder em relação à conquista e à ampliação de direitos. Especialmente no contexto atual, em que as mídias sociais são utilizadas como forma de mobilização. Nesse sentido, Gohn destaca como novas tecnologias, especialmente as mídias sociais, ampliaram as lutas culturais, envolvendo os mais diversos setores ideológicos e políticos, na tentativa de “influenciar e capturar a opinião pública e desenvolver novas culturas políticas”¹⁰³.

Esse novo aspecto, que traz grupos diversos, como conservadores, liberais, autoritários, progressistas, da direita e da esquerda ocupando espaços de luta tradicionalmente ocupados por grupos oprimidos e excluídos, mais ligados à esquerda, vai desenhar uma nova complexidade dentro da democracia, na qual a não atuação de instituições destinadas a assegurar o Estado Democrático de Direito pode levar à sua deterioração ou até mesmo à sua eliminação. Isso ficou claro na análise da tentativa de se eliminar ou esvaziar os Conselhos Gestores no âmbito nacional, em que a atuação do STF foi decisiva para limitar as ações de cunho autoritário do governo que se estabeleceu de 2019 a 2022.

Contraditoriamente, com a institucionalização da participação após a CRFB/88, houve um processo de desmobilização cidadã com o rearranjo das novas formas de participação somado à ineficiência da democracia representativa, que trouxe um descrédito da população em relação à política. Ressalta-se que as instituições não se mantêm por si só. É necessário apoio

¹⁰³GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019. p. 63.

da sociedade para que qualquer poder permaneça, inclusive regimes autoritários, razão pela qual a busca de legitimidade para as ações tornou-se tema relevante nos três Poderes.

Nesse sentido, faz-se necessário criar um ambiente no qual a participação não se limite à guerra cultural, mas se aprofunde levando em consideração a contextualização histórica e o papel social de cada indivíduo na chamada esfera pública. Isso porque os novos movimentos surgiram em um contexto de crítica à política, em uma análise que se aproveitou de descontentamentos sociais para trazer narrativas que confundem a política com maus políticos, destacando aqueles que se dizem antissistema, nos quais o contexto histórico foi abandonado. Tal fato facilitou a deterioração de direitos sociais arduamente conquistados e uma crise política que ainda permanece no país.

Daí a necessidade de a participação dentro de uma democracia se dar com base em um resgate de processos sociais e históricos, no sentido de compreensão do papel de cada um na comunidade em que vive, para evitar o esvaziamento do espaço público, vez que as pessoas passam a se preocupar mais com seus assuntos privados e com sua sobrevivência. Trata-se do desenvolvimento de uma participação que Maria da Glória Gohn¹⁰⁴ denomina de participação social cidadã, que visa democratizar a gestão pública de forma a colocar os interesses da comunidade como prioridade.

Considerando, conforme visto, que a conjunção da democracia representativa com a democracia participativa gera o aprofundamento da democracia em si, os Conselhos Gestores aparecem como instrumento capaz de operacionalizar a participação da sociedade civil na administração pública, desenvolvendo a questão da governança ou da legitimidade de um governo. Trata-se de um fórum capaz de aglutinar representantes de áreas diversas com interesse em um mesmo tema, contribuindo para a construção de políticas públicas que reflitam a real necessidade da comunidade e trazendo soluções advindas do saber coletivo, ao qual o gestor público tem acesso com essa abertura à sociedade civil.

Pode-se afirmar que, com a previsão legal dos Conselhos, há uma institucionalização da esfera pública, estabelecendo um espaço público não estatal, com natureza híbrida, por ser constituído tanto por representantes da sociedade quanto do Estado¹⁰⁵. É na esfera pública que há a possibilidade de democratização da autoridade e do poder político, possibilitando a definição e a gestão de políticas sociais por meio de um processo coletivo. No entanto, por estar

¹⁰⁴GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019, p 86.

¹⁰⁵CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6439>. Acesso em: 04 out. 2023.

dentro do Estado, os Conselhos vão sofrer influência maior do sistema econômico e político do que os movimentos sociais, manifestações ou instituições próprias da sociedade civil.

Esses novos canais de comunicação não se destinam apenas à discussão e deliberação de políticas públicas, mas também ao seu controle. A função de controle de políticas públicas envolve a responsabilização do gestor público perante a comunidade que representa, também denominada de *accountability*. Inicialmente, tal termo foi pensado apenas em sua noção horizontal, ou seja, instituições criadas dentro do Estado com a função de controlar o poder, como as Agências Reguladoras, os Tribunais de Contas e o tradicional sistema de controle de *checks and balances*, no qual um poder, por meio do sistema constitucional de freios e contrapesos, vai limitar e controlar o outro. Há também a *accountability* vertical, que pressupõe uma relação do Estado com o que está fora dele, como é o caso do processo eleitoral e do controle burocrático¹⁰⁶.

No entanto, para dar legitimidade ao exercício do poder na democracia, considerada em seu conceito ampliado, a noção de *accountability* horizontal e vertical não foi suficiente. Surge, assim, a denominada *accountability* societal. Trata-se de um controle diverso do voto promovido pela sociedade, podendo ser ou não institucional¹⁰⁷, como ação de movimentos sociais, de associações, da mídia, que vão apontar falhas do governo e tentar influir nas decisões a serem tomadas. Esses mecanismos, diferentemente da *accountability* horizontal e vertical, não possuem poder de sanção legal, gerando sanções apenas simbólicas, e não possuem previsão legal ou constitucional. Em razão disso, há uma discussão e uma resistência de alguns autores incluírem os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como instrumentos de *accountability*, por não se encaixarem perfeitamente em nenhuma definição.

Em seu estudo sobre a institucionalização dos Conselhos, Carla Bronzo Ladeira Carneiro¹⁰⁸ propõe a redefinição do conceito de *accountability* societal, no sentido de ampliá-la incluindo mecanismos jurídico-institucionais. Junto com outros autores, argumenta pela possibilidade de existência de outros recursos que possibilitem que o controle social imponha sanções ou force a administração pública a agir em um certo sentido.

Paradoxalmente, ao se institucionalizarem os mecanismos de controle, estes passam a depender do Estado para o seu funcionamento, uma vez que é o Estado que fornece recursos

¹⁰⁶MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 59, v. 2, p. 151-185, Abr/Jun 2008. p. 166.

¹⁰⁷CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6439>. Acesso em: 04 out. 2023.

¹⁰⁸*Ibid.*

para sua efetivação. Esse ponto foi abordado quando se analisou a implementação dos Conselhos em diferentes locais, no capítulo 1, demonstrando que o funcionamento adequado dessas instituições dependia muito do compromisso do governante com o princípio democrático.

Apesar disso, não se pode negar que os Conselhos possuem potencial para atuarem como instrumentos de *accountability* societal, tendo em vista que possuem poderes de controle sobre a política pública, podendo determinar parte da agenda do governo, além de serem um fórum de discussão com intercâmbio constante com a sociedade civil, possibilitando uma maior publicidade das ações estatais. Ressalta-se que é essencial que os representantes da sociedade civil no Conselho exerçam intercâmbio constante com os movimentos sociais e instituições da sociedade civil ligados ao tema, para aumentar o seu poder de controle, que passa do simbólico para ações efetivas.

Importante salientar que nem todos os Conselhos possuem em sua legislação instituidora a função de fiscalização, mas como instrumento de participação cidadã, possibilitam o acompanhamento mais próximo da implementação das políticas públicas, desde que os obstáculos para o seu funcionamento sejam superados. Assim, se há um maior interesse e qualidade na representação Estatal nos Conselhos e um maior compromisso na participação dos representantes da sociedade civil, com previsão de capacitação para sua atuação, conseqüentemente será um canal mais efetivo e mais capaz de cumprir suas atribuições¹⁰⁹.

O desenvolvimento de novos mecanismos de *accountability* societal, como os Conselhos Gestores, vai contribuir para a prática da boa governança, apontada como essencial na Reforma do Estado elaborada nos anos 1990 e ainda em construção. Nesse sentido há uma relação de mão dupla entre democracia e eficiência estatal, sendo imprescindível o papel da participação cidadã para a intensificação de ambos, que acabam se retroalimentando¹¹⁰.

É preciso considerar que, como novas institucionalidades, os Conselhos ainda são muito recentes, visto que para sua maturação demandam tempo, especialmente por romperem com o *status quo* e possibilitarem a inserção de atores antes excluídos da política institucional, gerando uma nova governabilidade democrática.

Com o amadurecimento dos Conselhos e, conseqüentemente, da atuação dos representantes, há uma tendência de desenvolvimento dessas instituições como *accountability*. Uma vez que se localizam dentro da estrutura estatal e, ao mesmo tempo, possuem representantes não estatais em sua composição, passam a ter um acesso privilegiado à

¹⁰⁹MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília. n 59, v. 2, p. 151-185, Abr/Jun 2008. p. 165.

¹¹⁰*Ibid.*, p. 167.

informação sobre a forma de condução das políticas públicas, estando entre suas funções não apenas deliberar sobre elas, mas acompanhar a sua efetivação e cumprimento pelo ente federativo ao qual pertencem.

Para compreender melhor as funções dos Conselhos, necessário se faz refletir sobre a natureza dessas decisões e quais as possibilidades reais de implementação. Nesse sentido, nas próximas seções serão analisadas essas questões sobre as decisões dos Conselhos e sua efetividade.

2.3 DECISÕES PROFERIDAS PELOS CONSELHOS GESTORES: NATUREZA, ALCANCE E APLICABILIDADE

Conforme abordado anteriormente, a atuação do Conselho vai variar dependendo das funções a ele conferidas pela legislação que o criou e do maior ou menor grau de colaboração do governo eleito. Se a administração for mais democrática, o Conselho poderá atuar conforme sua previsão constitucional e legal, significando um espaço transparente e comprometido com o interesse público dentro da esfera política. Dessa forma, poderá exercer as funções fiscalizatória, deliberativa, normativa e/ou consultiva, influenciando nas decisões da Administração Pública de modo a trazer soluções construídas de forma colegiada para problemas da sociedade nos temas que lhe incumbe, além de fiscalizar e acompanhar a sua implementação.

No entanto, no caso de governos mais autoritários, apenas os Conselhos mais estruturados e onde os conselheiros possuem ligação sólida com os movimentos populares conseguem se manter ativos e influentes¹¹¹. Por dependerem sempre do governo para sua estrutura e funcionamento administrativo, muitas vezes o Conselho vai deixar de atuar junto ao Estado, e os representantes da sociedade vão conseguir utilizar o espaço apenas como local de luta por reivindicações sociais, assemelhando-se à atuação dos demais movimentos sociais. Daí a importância da análise da natureza das decisões dos Conselhos, para compreensão do que pode ser exigido do poder público em relação às suas deliberações.

Aos Conselhos não cabe executar a política pública em sua área de interesse. A execução é função do Poder Executivo competente, que por meio de atos administrativos vai dar concretude às políticas do Estado. Trata-se da função típica do executivo,

¹¹¹MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília: n 59, v. 2, p. 151-185, abr./jun. 2008. p. 159.

constitucionalmente prevista. O chefe do Executivo, nas três esferas da Federação, possui uma certa liberdade para delimitar o seu plano de governo e suas prioridades como governante. No entanto, deve observar os comandos legais, havendo algumas determinações impositivas, devendo, em qualquer caso, atender ao interesse público e aos princípios da administração pública previstos no art. 37, *caput*, da CRFB/88¹¹². As ações serão exteriorizadas por atos administrativos, que estarão sujeitos ao regime jurídico administrativo, cuja existência, como bem salienta Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹³, decorre da adoção do Estado Democrático de Direito, ou seja, da submissão do Estado ao ordenamento jurídico.

A doutrina administrativista, de um modo geral, não trata da natureza das decisões proferidas pelos Conselhos de Políticas Públicas. Há poucos estudos nesse sentido. José dos Santos Carvalho Filho¹¹⁴ menciona os atos dos Conselhos ao tratar da classificação dos atos administrativos quanto a sua forma de exteriorização, definindo-os como deliberações, uma vez que são atos que representam a vontade da maioria dos membros de órgão colegiado, mas não fala especificamente dos Conselhos Gestores. Aduz que são atos simples coletivos, pois, apesar de emanarem de um órgão coletivo, necessitam da vontade de um único órgão em seu processo de formação, ou seja, as diversas vontades dentro do mesmo órgão são diluídas durante o processo. Inclui os Conselhos como órgãos da administração pública direta.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹⁵, ao falar do sujeito como um dos elementos do ato administrativo, observa a possibilidade de criação de órgãos dentro da estrutura estatal como os Conselhos, advertindo que nesses casos a competência do órgão, em seu sentido propriamente jurídico, vai depender de sua criação através de lei. As outras menções aos Conselhos em sua obra de Direito Administrativo ocorrem quando salienta o papel de supervisão dos Conselhos de Políticas Públicas em relação à execução de termo de parceria firmado pelo governo com a OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e o papel de monitoramento e avaliação nas parcerias do governo com entidades do Terceiro Setor, com o objetivo de moralizar esses contratos.

¹¹²BRASIL, ref. 6.

¹¹³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 231. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹¹⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed., rev., atual. e ampl. Barueri/SP: Atlas, 2024. *E-book*. ISBN 9786559776078. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776078/>. Acesso em: 12 maio 2024.

¹¹⁵DI PIETRO, *op. cit.*

Já Marçal Justen Filho¹¹⁶ não chega a mencionar o tema em seu *Curso de Direito Administrativo*. Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹¹⁷ também não menciona os Conselhos quando analisa os atos administrativos, mas cita os Conselhos em geral como exemplo de órgãos coletivos e pluripessoais e, a exemplo da Profª. Di Pietro, salienta sua função na fiscalização de contratos com o Terceiro Setor.

Análise mais aprofundada foi a realizada por Rodrigo Bordalo¹¹⁸, em livro específico que trata apenas de órgãos colegiados. Reconhece os Conselhos como órgãos do Estado, inserindo-os na categoria de órgãos colegiados ou coletivos, cujas decisões individuais de seus membros só interessam internamente, sendo considerada a decisão tomada de forma colegiada como a manifestação única de vontade daquele órgão, prevalecendo a decisão da maioria. Alerta para a complexidade jurídica do tema, especialmente em razão de existirem órgãos colegiados em todas as esferas de governo com competência para atividades administrativas relevantes.

A CRFB/88¹¹⁹ operou uma descentralização no Estado brasileiro, definindo competências comuns e exclusivas para todos os entes da federação, reconhecendo inclusive o Município como ente autônomo, conforme se verifica de seus artigos 1º e 18. Dentre as funções estatais, a atividade administrativa, exercida precipuamente pelo Poder Executivo de cada ente, é dotada de maior heterogeneidade¹²⁰. Suas atividades, por serem mais complexas, demandam uma organização administrativa diversa que viabilize sua efetividade, especialmente em razão das funções conferidas ao Estado após o liberalismo, que exigiu a sua reestruturação para atendimento das demandas de um Estado Social, conforme visto no capítulo 1, que trata da Reforma Estatal. Dentre essas modificações, surge a institucionalização da participação da sociedade civil no Estado, aparecendo os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como o principal veículo. A organização administrativa se dá especialmente por meio da lei, salvo nos casos em que o Chefe do Poder Executivo detém competência para essa organização, mediante decreto, desde que não haja aumento de despesa, criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, a, da CRFB/88¹²¹). Ressalta-se que os Conselhos Gestores são criados por leis de cada ente, sendo que alguns possuem previsões em leis nacionais a respeito da obrigatoriedade de sua criação.

¹¹⁶JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 18 maio 2024.

¹¹⁷OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 10. ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022.

¹¹⁸BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹¹⁹BRASIL, ref. 6.

¹²⁰BORDALO, *op. cit.*, p. 09.

¹²¹BRASIL, ref. 6.

Assim, das modificações relevantes advindas com a CRFB/88 à organização do Estado brasileiro, a democracia participativa como forma de melhorar a governança e a governabilidade deve ser analisada sob uma nova ótica, uma vez que impõe uma nova realidade à Administração Pública. Antes, sua organização era de forma piramidal, que dava ao Chefe do Executivo uma superautoridade, baseando-se em uma estrutura hierarquizada. Com a criação por lei de centros decisórios autônomos, como é o caso dos Conselhos, há uma pluralidade institucional na qual os novos agentes passam a demandar por uma estrutura diversa, menos hierarquizada, e que respeite a heterogeneidade da nova Administração Pública, passando de uma imagem da organização administrativa como pirâmide para um planeta com um conjunto de satélites ou para uma estrutura em rede¹²².

Rodrigo Bordalo¹²³ destaca que essa chamada fragmentação administrativa ou policentrismo administrativo é analisada pela doutrina em geral como resultado da descentralização administrativa, ou seja, da existência de pessoas jurídicas de direito público e de direito privado que fazem parte da administração pública indireta. Mas o autor destaca outro sentido, que surge da pluralidade de centros de decisões dentro da Administração Central, ou seja, do fenômeno da desconcentração administrativa. Observa-se que, apesar de os autores falarem da Reforma do Estado, do alargamento de funções assumidas pelo poder público com o advento do Estado Social, não há um entendimento acerca das novas dinâmicas institucionais, especialmente as operadas pelos novos canais de participação. Essa visão pode ser justificada por um reflexo do que acontece dentro do Poder Executivo, que muitas vezes não compreende o papel da democracia participativa e trata os Conselhos sob um aspecto meramente formal.

Com base nas considerações feitas pelos autores e o fato de os Conselhos de Políticas Públicas estarem inseridos dentro da estrutura do Poder Executivo correspondente, funcionando como um órgão, apesar de contar com autonomia em relação às deliberações, pode-se afirmar que os atos deles emanados são atos administrativos. Para corroborar tal afirmação, passa-se à análise do conceito de ato administrativo e seus elementos.

Estão sujeitos ao regime jurídico administrativo todos os atos administrativos emanados do Estado. Adota-se, aqui, o critério objetivo, funcional ou material, que considera que “ato administrativo é somente aquele praticado no exercício de função administrativa, seja

¹²²BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 11. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹²³*Ibid.*

ele editado pelos órgãos administrativos ou pelos órgãos judiciais e legislativos”¹²⁴. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ¹²⁵ leciona que o Poder Executivo pratica atos administrativos ao exercer a sua função típica, ou seja, ao dar concretude aos interesses públicos previstos em lei, estando sujeito ao controle jurisdicional. O conceito de ato administrativo varia na doutrina, havendo conceitos mais amplos e outros mais restritos, conforme o da autora supracitada. Esse conceito exclui atos de direito privado praticados pelo Estado e atos com natureza normativa, consultivos e opinativos, definindo “ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo poder judiciário”¹²⁶.

Como elementos ou requisitos do ato administrativo, a grande parte da doutrina enumera como essenciais o sujeito, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade. São essenciais por serem necessários à validade do ato administrativo praticado e são importantes neste estudo para verificar se o ato emanado dos Conselhos Gestores são atos administrativos.

Em relação ao primeiro elemento, considera-se sujeito aquele a quem a lei confere competência para a prática de determinado ato. Portanto, no âmbito administrativo, o sujeito que pratica o ato deve ser capaz, assim como ocorre no direito privado, e competente, que é característica específica do direito público¹²⁷. No caso dos Conselhos de Políticas Públicas, sua criação se dá por lei do ente ao qual se vinculam, sendo que suas competências podem vir delineadas na própria lei ou em ato normativo do executivo, que as define por decreto. De qualquer forma, é a norma que confere a esses órgãos *sui generis* do Executivo competência para deliberar acerca de políticas públicas, além de outras que variam de Conselho para Conselho.

Em relação aos outros elementos, a doutrina¹²⁸ afirma que o objeto deve ser lícito, possível e moral, tratando-se do fim imediato do ato administrativo. A forma, considerando-se a concepção ampla da doutrina em relação a esse elemento, trata da observância das formalidades não apenas de exteriorização do ato, mas também dos procedimentos que o

¹²⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 231. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹²⁵*Ibid.*

¹²⁶*Ibid.*, p. 233.

¹²⁷OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10.ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022. p. 298.

¹²⁸Nesse sentido, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 20 mar. 2024.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10.ed. rev. atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022.; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed., rev. atual. e ampl. Barueri/SP: Atlas, 2024. *E-book*. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776078/>. Acesso em: 12 maio 2024.

precedem e o sucedem. A finalidade se difere do objeto e é o fim mediato do ato. É o objetivo que administração busca alcançar com sua prática, definido pelo legislador e vinculado ao atendimento de interesses da coletividade. Por fim, o motivo é a situação de fato ou de direito que serve de fundamento à prática do ato administrativo. Não se confunde com a motivação, que é a exteriorização dos motivos. É a situação fática ou a norma legal que vão levar a administração a praticar determinado ato.

Dessa forma, os atos dos Conselhos se enquadram em atos administrativos, cumprindo seus requisitos essenciais, uma vez que, além de sua competência ser determinada pela norma (lei ou decreto), a forma de tomada de decisão é também prevista pelo legislador, sendo colegiada; seu objeto é o delimitado de acordo com sua área de atuação; sua finalidade é atender à demanda da população naquela temática, e o motivo é a necessidade de atendimento de direitos fundamentais pela administração pública.

No entanto, resta saber se esse ato vincula o Poder Executivo, que deverá executar a política pública delineada, ou se o governante possui liberdade para deixar de aplicar a deliberação colegiada. Para tanto, necessário se faz adentrar nas questões sobre a natureza do órgão e do poder de revisão do administrador. O órgão é resultado do processo de desconcentração da administração pública. Tendo em vista a complexidade das tarefas a serem executadas, esses órgãos passaram a ser cada vez mais complexos, alguns dotados de autonomia, racionalizando a função estatal e ampliando a dimensão democrática do Estado¹²⁹.

Por intermédio da desconcentração, há a distribuição de atribuições dentro da mesma pessoa jurídica. Seria uma repartição interna de competências administrativas. Rodrigo Bordalo¹³⁰ enfatiza que, em regra, os autores administrativistas tratam da descentralização de forma hierárquica, determinando uma relação de coordenação e subordinação entre o superior máximo e os demais órgãos. Ressalta a classificação das descentralizações realizada pela doutrina estrangeira, que as divide em absoluta e relativa, sendo esta última a que mantém a hierarquia, uma vez que a intensidade da desconcentração é menor, mantendo-se o vínculo de subordinação. Já naquela, a desconcentração se opera de forma intensa, rompendo com a hierarquia, criando órgãos independentes.

¹²⁹BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 12. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹³⁰*Ibid.*, p. 16.

O autor supracitado¹³¹ enumerou princípios aplicáveis à organização administrativa, retirados da doutrina portuguesa, uma vez que no Brasil não há o desenvolvimento desse tema pelos autores tradicionais. Assevera que tratou apenas de princípios aplicáveis ao Direito brasileiro, considerando a discrepância existente na organização de cada país. São eles: competência, hierarquia, coordenação, democracia participativa, colegialidade. Como princípios, devem ser levados em consideração para a interpretação do ordenamento e dos atos administrativos praticados, inclusive em relação à limitação da discricionariedade.

Como visto, a competência é de fundamental importância para a validade do ato administrativo, uma vez que o sujeito do qual o ato emana deve possuir atribuição para aquele ato, seja legal, seja por delegação nos casos previstos em lei. Quando tratado como princípio da organização administrativa, adquire um aspecto orgânico, na medida em que aos órgãos públicos é conferida uma série de competências, que trazem garantias ao cidadão na medida em que limitam a atuação de cada órgão, havendo remédios dentro do Direito Administrativo para o caso de violação de direitos¹³².

A hierarquia é apontada por todos os autores tradicionais como caráter da administração pública. Nesse aspecto, a hierarquia é específica da atividade administrativa, não se fazendo presente da mesma forma na atividade jurisdicional ou legislativa e geralmente é analisada sob o entendimento da estrutura administrativa como pirâmide. Desconsideram-se os novos canais criados no Estado, com autonomia e poder de decisão, motivo pelo qual a hierarquia administrativa vem sendo contestada por autores que analisam as transformações ocorridas. No entanto, não se pode olvidar que o poder do hierarca decorre da democracia, uma vez que ele foi eleito pelo povo para exercer aquelas atribuições¹³³.

A doutrina nacional, ao adotar uma definição funcional de hierarquia, divide-se em duas posições. Uma delas entende a hierarquia como expressão do conjunto de poderes do superior, que lhe confere faculdades de direção, fiscalização, delegação, avocação e revisão dos atos, sendo diverso do poder disciplinar. Outra concepção entende que hierarquia engloba, além das demais faculdades, também o poder disciplinar. Analisando essas definições, Rodrigo Bordalo¹³⁴ ressalta sua natureza relacional, uma vez que sua existência pressupõe a existência do hierarca e do subalterno. Nesse sentido, para se aferir a hierarquia dentro de uma determinada

¹³¹BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 16. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹³²*Ibid.*

¹³³*Ibid.* p. 22.

¹³⁴*Ibid.*

estrutura, deve haver correspondência entre os poderes do hierarca e os deveres do subalterno, tratando-se de uma supremacia objetiva, razão pela qual o autor adota o conceito que exclui do poder hierárquico o poder disciplinar, uma vez que este possui natureza subjetiva. Ressalta que o poder genérico do hierarca se desdobra em poder de direção, que corresponde ao dever de obediência do subalterno, salvo no caso de ordem manifestamente ilegal, e poder de autotutela, que é a faculdade de revogar atos inconvenientes ou inoportunos e anular atos viciados.

Por outro lado, pondera que a hierarquia enquanto princípio possui raízes na administração francesa, eminentemente militar, na qual a autoridade, a obediência e a disciplina eram fundamentais. Novos elementos que passaram a fazer parte do Direito Administrativo, entre eles a democracia participativa, fizeram com que elementos clássicos passassem a ser questionados e relativizados, como é o caso da supremacia do interesse público.¹³⁵ No entanto, como salientado anteriormente, há um aspecto democrático na hierarquia nas administrações atuais, tendo em vista que o superior é eleito pelo povo e a ele compete a direção superior da administração, conforme preceitua o art. 84, inciso II, da CRFB/88¹³⁶.

O princípio da coordenação não está expresso na CRFB/88, mas encontra dispositivos que o evidenciam, como o princípio da eficiência, uma vez que a coordenação demanda a gestão de recursos e decisões de forma a evitar duplicidade de ações, que podem causar prejuízo ao ente público. Nesse sentido, há uma relação entre hierarquia e coordenação, uma vez que esta deve estar presente na condução da atividade administrativa pelo hierarca, mas não se restringe à hierarquia. A coordenação possui relevância desde a fase de planejamento até a execução das ações, podendo-se falar, inclusive em coordenação intra e interadministrativa, envolvendo a coordenação entre entidades diversas¹³⁷.

Em relação aos Conselhos Gestores, o fato de serem constituídos por representantes de setores diversos da administração pública cria um potencial para favorecer a coordenação das ações dos órgãos, como bem observa Rodrigo Bordalo¹³⁸ em relação aos colégios administrativos existentes na estrutura interna da administração. Além disso, possuem papel relevante na articulação com ações de instituições privadas, especialmente com o chamado Terceiro Setor, em razão da participação dos representantes da sociedade civil.

¹³⁵BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 23. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹³⁶BRASIL, ref. 6.

¹³⁷BORDALO, *op. cit.*, p. 24.

¹³⁸*Ibid.*, p. 26.

O princípio da democracia participativa, consagrado na CRFB/88¹³⁹, foi abordado na Seção 2 do Capítulo 2, e a transformação das formas de participação no Estado foi delineada no Capítulo 1, cabendo reafirmar aqui a insuficiência da democracia representativa para o desenvolvimento e estabelecimento de um regime verdadeiramente democrático, o que trouxe a necessidade de criação e ampliação de mecanismos que possibilitassem a participação cidadã da sociedade civil. Os Conselhos são instrumentos essenciais para a participação política, mas, para tanto, é necessário que sejam efetivos, não apenas em relação à sua existência, mas também em relação à construção de decisões de maneira plural e emancipadora.

Como princípio constitucional, a democracia participativa deve ser observada em todas as esferas de governo, não devendo a falta de legislação específica infraconstitucional servir de empecilho para a sua concretização¹⁴⁰. Nesse aspecto, observa-se pelos dados apresentados na Seção 2 do Capítulo 1, a maioria dos municípios brasileiros criaram Conselhos Gestores de Políticas Públicas em áreas de interesse local que não possuem legislação nacional que obrigue a sua criação, o que denota que a necessidade da existência de canais participativos é uma questão já consolidada na Administração Pública brasileira, apesar das tentativas recentes de rompimento com essa estrutura.

A colegialidade como princípio de organização administrativa trata da questão procedimental da formação de vontade de órgãos pluripessoais. Esse procedimento engloba a convocação, o quórum, a discussão e votação, que vão culminar na vontade colegiada, manifestada de forma única pelo órgão. Apesar de não estar expresso como princípio no Direito brasileiro, vários órgãos colegiados são previstos na estrutura administrativa do Estado, o que atrai a sua aplicação como instrumento de hermenêutica, que vai influir na limitação da discricionariedade¹⁴¹.

Colocar luz sobre esses princípios na organização administrativa brasileira vai ajudar a elucidar uma visão diferenciada sobre o órgão público e a estruturação moderna do Estado proposta por Rodrigo Bordalo¹⁴². O autor ressalta as divergências doutrinárias existentes na abordagem da Teoria do Órgão, em relação às concepções de natureza subjetiva, objetiva e eclética, prevalecendo a teoria objetiva no Direito brasileiro, segundo a qual o órgão é uma unidade à qual se confere um feixe de poderes. No entanto, propõe uma visão do órgão público

¹³⁹BRASIL, ref. 6.

¹⁴⁰BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 26. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹⁴¹*Ibid.*, p. 29.

¹⁴²*Ibid.*, p. 40.

com base na teoria da instituição, como forma de facilitar a compreensão desses núcleos cercados por discussões teóricas.

Nesse aspecto, primeiramente salienta o reconhecimento de instituições independentemente de se tratar de ente personalizado, sendo possível reconhecer como instituição os órgãos públicos, especialmente no caso de órgãos aos quais a lei confere direito, deveres, princípios e regras próprios e atribui a prática de atos jurídicos. Enquanto instituição, o órgão possui uma unidade jurídica composta de suas atribuições, das pessoas que o compõem e dos elementos materiais que dão suporte à realização de seu fim (interesse público). Além disso, a instituição é dotada de perenidade, ou seja, independentemente da modificação dos indivíduos que a compõem, sua identidade se mantém inalterada, o que explica a permanência de um órgão público ainda que suas atribuições sejam modificadas ou na ausência temporária de agente público que o ocupe¹⁴³.

Outro aspecto importante é a questão da autonomia, uma vez que as instituições possuem individualidade e são dotadas de alguma autonomia, seja em menor ou em maior grau. O autor ressalta que apenas órgãos que possuem competência decisória diferenciada e autonomia no exercício dessa competência, ainda que relativa, podem ser considerados instituições.

Outra crítica importante apresentada por Rodrigo Bordalo¹⁴⁴ é em relação à classificação dos órgãos quanto à posição estrutural, uma vez que a doutrina se baseia na imagem piramidal da Administração Pública que, conforme já abordado, passou a ser questionada com a modificação da estruturação do Estado. Em razão disso, à classificação em órgãos independentes, autônomos, superiores e subalternos consolidadas na doutrina, apresenta uma nova conceituação para os órgãos autônomos e independentes, que contempla novos órgãos inseridos na estrutura da administração com autônias diferenciadas.

A doutrina em geral conceitua como órgãos independentes aqueles previstos na Constituição e que representam os Poderes do Estado. Estão no topo da pirâmide e não estão subordinados a nenhum outro órgão, como as Casas Legislativas, as Chefias do Executivo, os Tribunais Judiciários, o Ministério Público, a Defensoria Pública. Órgãos autônomos são aqueles localizados logo abaixo dos independentes, que possuem autonomia para exercer suas funções de acordo com as diretrizes destes últimos, como os Ministérios e Secretarias¹⁴⁵.

¹⁴³BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 42. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹⁴⁴*Ibid.*, p. 43.

¹⁴⁵*Ibid.*

Entretanto, Rodrigo Bordalo¹⁴⁶ atenta para uma modificação no significado de autonomia e independência, em razão da liberdade dada a determinados órgãos, que limita a sua sujeição ao órgão superior. Essa liberdade pode dar autonomia relativa ou absoluta ao órgão e, quando absoluta, será considerado um órgão independente. Além disso, a autonomia pode se dar apenas em um setor, como no caso da autonomia administrativa, ou financeira, ou orçamentária, entre outras. Como exemplos de autonomia conferida a certos órgãos pelo ordenamento e reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, cita os artigos 37, §8º (órgãos da administração pública direta e indireta cuja autonomia é ampliada por contrato), 127, §2º (Ministério Público) e 134, §2º (Defensoria Pública), da CRFB/88¹⁴⁷; o artigo 172 do Decreto-Lei nº 200/67¹⁴⁸ (órgãos específicos da administração pública direta com autonomia em razão da função desempenhada); o Conselho Monetário Nacional, criado pela Lei nº 4.595/1964¹⁴⁹.

O referido autor observa que há uma tendência de esses órgãos dotados de maior autonomia possuírem estrutura colegiada e aponta para um aumento significativo do número de órgãos colegiados na Administração Pública, o que indica uma multiplicação de centros decisórios autônomos dentro do Estado. No caso dos Conselhos de Direitos, a autonomia a eles conferida vai variar, dependendo da lei de criação, devendo ser observadas e respeitadas as suas atribuições específicas.

Um ponto positivo do aumento da colegialidade nos órgãos da Administração Pública em detrimento do modelo monocrático é que, além das questões apontadas no Capítulo 1, que se referem especificamente a órgãos colegiados com participação popular, a deliberação colegiada fica menos exposta a pressões indevidas externas e internas, uma vez que há um maior controle da atuação dos membros por seus pares, garantindo maior imparcialidade¹⁵⁰.

Rodrigo Bordalo¹⁵¹ assevera que o órgão colegiado não se caracteriza apenas por se tratar de um órgão composto por mais de um agente, sendo essencial a presença de uma deliberação eficiente, em que a discussão travada internamente no órgão gere uma deliberação que possa se realizar e se desenvolver na estrutura administrativa. Para tanto, elenca requisitos

¹⁴⁶BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 44. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹⁴⁷BRASIL, ref. 6.

¹⁴⁸BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁴⁹BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁵⁰BORDALO, *op. cit.*, p. 47.

¹⁵¹*Ibid.*, p. 51.

cuja presença caracteriza um órgão colegiado, sob pena de se tratar apenas de uma instância plurissubjetiva.

Em relação ao aspecto quantitativo, há divergência na doutrina se a existência de mais de um membro já configura o órgão colegiado ou se seria necessária a existência de três ou mais pessoas. O autor supracitado¹⁵² observa que, para a utilidade da discussão, é necessária a presença de ao menos três membros, sob pena de a vontade de um dos membros, que possui o voto de desempate, sempre prevalecer no colegiado que se forma apenas com duas pessoas. No aspecto qualitativo, evidencia a necessidade de deliberação em reunião, responsável pela formação da vontade única, envolvendo questões relativas à convocação, que deve dizer a data, horário e local da reunião; à forma de deliberação, que deve pressupor a discussão do tema, sendo essencial o debate de ideias, e ao quorum estrutural, que é o número mínimo de membros presentes para início das deliberações, e quorum funcional, que é o número mínimo de votos para aprovação de uma matéria.

Além disso, no aspecto relacional, verifica-se que os membros do colegiado devem possuir relação paritária, não havendo hierarquia dentro do órgão, o que faz com que a vontade dele emanada seja unitária e verdadeiramente colegiada. Nesse sentido, cada membro que compõe o colegiado possui a mesma importância na discussão e deliberação, mas não se ignora que a presença de membros com função hierárquica maior na estrutura organizacional administrativa pode acabar por influir no posicionamento do subordinado. No aspecto temporal, ressalta-se a característica de serem órgãos perenes, o que não se confunde com o fato de suas reuniões serem periódicas.

A continuidade do órgão e a forma de escolha e designação de seus membros vai influir diretamente na eficiência da deliberação. Por fim, o autor conceitua órgãos colegiados como “os núcleos coletivos permanentes integrados por três membros ou mais, dispostos entre si de modo paritário, visando a uma deliberação conjunta tendente a expedir uma declaração única”.

Das considerações traçadas, verifica-se que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas se classificam como órgãos colegiados dotados de multiplicidade funcional, dependendo de sua norma regulamentadora, desempenhando precipuamente função deliberativa, normativa, consultiva e de controle. Apesar de a forma de organização administrativa dar à função deliberativa, também chamada de função ativa, preferência para atuação unipessoal, em razão da necessidade de presteza na execução das atividades da

¹⁵²BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 52. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

Administração, nos casos em que a própria lei confere essa competência ao órgão colegiado, essas deliberações devem ser tratadas de forma cogente, sob pena de esvaziamento da importância do órgão, conferida pelo legislador.

Assim, apesar de a legitimidade do Chefe do Executivo advir diretamente do povo, que o elegeu por meio do voto, quando o legislativo opta por reservar uma certa decisão afeta à execução de políticas públicas a órgãos colegiados, também reverte essa decisão de legitimidade democrática, uma vez que os membros do legislativo também são eleitos pelo voto popular. Além disso, os órgãos colegiados, conforme visto, possuem uma tendência a emanar decisões mais legítimas, em razão da discussão travada internamente e da representação diversa entre os membros.

Há um aparente conflito, nesse caso, em relação à discricionariedade administrativa, que no caso dos Conselhos Gestores vai colidir com a discricionariedade conferida ao gestor público, eleito democraticamente, especialmente em relação ao planejamento, definição e desenvolvimento de políticas públicas¹⁵³. Ambas as esferas, colegiada ou monocrática, podem possuir competência para tomar decisões discricionárias, não havendo prevalência de nenhuma delas quando analisadas com base nos princípios da administração pública. No que se refere aos órgãos colegiados, não se justifica a sua instituição no caso de decisões vinculadas, uma vez que o legislador já definiu os parâmetros para sua manifestação, fazendo com que seja desnecessária ou inócua a discussão em órgão colegiado.

Nesse ponto, é importante retomar as considerações já realizadas a respeito da competência como princípio da organização administrativa. Rodrigo Bordalo¹⁵⁴ salienta que quando o legislador atribui uma competência a um órgão colegiado, vincula aquela matéria a um maior rigor procedimental, não sendo possível que outro órgão monocrático trate da mesma matéria, gerando uma concentração decisória que impõe uma competência exclusiva, salvo o caso de a própria lei prever em sentido contrário. Assim, ao órgão superior caberia apenas o controle de legalidade.

Nesse sentido, ganha importância o questionamento do princípio da hierarquia como absoluto. Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁵⁵, ao tratar dos poderes decorrentes da hierarquia, ressalva que, em razão da natureza de determinadas atividades ou da atribuição de competência

¹⁵³BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 58. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹⁵⁴*Ibid.*, p. 59.

¹⁵⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 137. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

exclusiva, há uma incompatibilidade com a interferência de órgãos superiores, e cita como exemplo os órgãos colegiados. Assevera que, dependendo da distribuição de competências, se concorrente ou exclusiva, o órgão superior terá maior ou menor controle sobre os atos emanados de órgãos inferiores, demonstrando uma relação básica na organização administrativa entre competência e hierarquia.

Rodrigo Bordalo¹⁵⁶ apresenta alguns teóricos, especialmente da doutrina estrangeira, que também entendem haver incompatibilidade entre órgãos colegiados e hierarquia, especialmente em razão de se tratar de uma decisão formada colegiadamente, uma vez que o poder hierárquico desnaturaria essa decisão, que passaria a ser monocrática. Mas ressalva o posicionamento de outros que entendem não haver incoerência entre colegialidade e hierarquia, havendo subordinação entre os órgãos colegiados e o superior hierárquico.

Cumprе salientar que o significativo aumento de previsões na lei de órgãos colegiados na estrutura administrativa do Estado está ligado a uma mitigação da hierarquia, uma vez que transfere algumas funções a esses órgãos com o objetivo de dar uma maior legitimidade às decisões tomadas após debate entre os membros do órgão. Esse significado pode ser extraído do panorama histórico em que foram criados os Conselhos Gestores, por exemplo, apresentados no Capítulo 1. Foi a insuficiência da democracia representativa que trouxe a necessidade de implementação de canais da democracia participativa, não sendo possível conceber que o hierarca, representante, tenha o mesmo poder hierárquico sobre as decisões dos Conselhos do que aquele que exerce em outros órgãos.

Nota-se que a discussão se faz mais presente dependendo da função conferida ao órgão colegiado, uma vez que, quando se trata de órgão consultivo ou contencioso, a própria natureza da atividade afasta a hierarquia¹⁵⁷. Quando o órgão colegiado possui competência deliberativa, definindo políticas públicas, esse tema se torna mais nebuloso. Isso porque, como bem observa Rodrigo Bordalo¹⁵⁸, é comum que a lei não seja muito clara em relação ao lugar que o órgão colegiado ocupa na organização administrativa, não havendo, muitas vezes, previsão expressa de revisão de suas decisões pelo órgão superior. Não há dúvidas, portanto, que o órgão colegiado possui autonomia decisória, havendo questionamento apenas em relação à possibilidade de revisão dessa deliberação e à sua força cogente. O controle de legalidade (autotutela) pelo órgão

¹⁵⁶BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 59. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹⁵⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 137. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹⁵⁸BORDALO, *op. cit.*, p. 60.

superior só pode ser afastado por previsão expressa na lei. Mas a oportunidade e conveniência em relação à efetivação do conteúdo decisório é que se coloca em pauta. Para o referido autor, havendo lacuna em relação ao controle de mérito, deve prevalecer o princípio colegial “pelo qual remanescem a competência exclusiva e a autonomia decisória do colégio, cujos atos não são passíveis de revogação pela instância administrativa superior, detentora, apenas, de uma prerrogativa atinente ao controle de legalidade”¹⁵⁹. Conclui o autor que esses órgãos possuem supremacia orgânica colegiada, devendo suas decisões ser acatadas e executadas, por serem consideradas, salvo os casos de ilegalidade, decisões definitivas.

Conjugando essas considerações com a institucionalidade do órgão, verifica-se que os Conselhos possuem estatura institucional, uma vez que preenchem os requisitos para tanto, sendo órgãos permanentes, cuja individualidade repercute externamente, especialmente em razão da participação popular, sendo visível à coletividade, representando manifestação de natureza social, o que lhe confere autonomia de atuação¹⁶⁰. Trata-se de uma nova configuração da organização administrativa, na qual essas formas colegiadas vão substituir algumas decisões tradicionalmente tomadas de forma centralizada, em que o argumento da discricionariedade é demasiadamente utilizado, passando a existir um compartilhamento de poder, construindo o oportuno e o conveniente de forma participativa. Nesse sentido, a participação da sociedade em órgãos dentro da estrutura da Administração Pública, na qualidade de verdadeiros agentes públicos, traz uma igualdade de poderes entre os membros representantes do Estado e da sociedade de forma institucionalizada, o que não ocorria antes.

Considerando que os Conselhos Gestores são órgãos públicos *sui generis*, uma vez que constituídos por representantes estatais e não estatais, e que suas decisões colegiadas são atos administrativos, cuja competência advém da lei, não se pode deixar a execução de suas decisões ao bel prazer do administrador, Chefe do Executivo. Ainda que se trate de atividade consultiva, para contradizer a resposta à consulta, a Administração deverá motivar fundamentadamente a decisão em sentido contrário, com maior cautela, sob pena de ilegitimidade. Já nos casos em que a própria lei confere ao Conselho a competência de deliberar sobre políticas públicas na área de sua atuação, entende-se que o superior hierárquico só poderá contradizer a decisão quando houver ilegalidade, como, por exemplo, no caso em que contrariar previsão orçamentária. Isso porque o princípio da democracia participativa presente na CRFB/88 faz

¹⁵⁹BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 59. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹⁶⁰*Ibid.*, p. 60.

com que os canais de participação instituídos por lei possuam uma certa autonomia em relação ao poder hierárquico, sob pena de não haver justificativa para sua instituição e funcionamento no interior da estrutura administrativa do Estado.

Portanto, as características inerentes à colegialidade fizeram com que, ao se falar em democracia participativa, esta fosse efetivada por intermédio de órgãos colegiados. Defende-se neste trabalho a obrigatoriedade de adoção das deliberações colegiadas quando a lei prevê caráter deliberativo aos Conselhos. Mas não se pode afirmar que isso garanta uma manifestação democrática. O fortalecimento da democracia por meio de colegiados vai depender da forma como as decisões são tomadas, do grau de emancipação de cada representante e de outros fatores que serão analisados na próxima seção.

2.4 ESTUDO DAS DECISÕES DOS CONSELHOS E O SEU GRAU DE EFETIVIDADE

Um aspecto importante para a compreensão da atuação dos Conselhos de Políticas Públicas é averiguar se suas decisões se fazem relevantes no panorama geral de atuação naquela temática específica, ou seja, se há efetividade em seu funcionamento. Concebidos de maneira a proporcionarem uma gestão mais democrática da coisa pública, os Conselhos são vistos como um dos principais instrumentos de incremento da governabilidade, uma vez que colaboram para a corresponsabilização sobre as deliberações acerca de políticas públicas, sua execução e controle¹⁶¹.

Diversos estudos vão investigar a efetividade de suas deliberações e quais os fatores que dificultam o desenvolvimento do potencial democrático desses canais de participação. Aqui serão analisados alguns dados secundários, coletados em outros trabalhos sobre o tema, para que se possa verificar qual a influência dos Conselhos na política brasileira.

Analisando dados dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), Martins, Ckagnazarroff e Lage¹⁶² chamam a atenção para algumas falhas de funcionamento que influenciam a atuação dos Conselhos Municipais de Saúde em Minas Gerais, estado com o maior número de municípios no Brasil. Os dados foram coletados em municípios fiscalizados pela CGU entre 2006 e 2010. Essas falhas estão divididas principalmente entre a

¹⁶¹MARTINS, Simone; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; LAGE, Mariana Luísa da Costa. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa/MG, v. 4, n. 2, p. 221–245, abr./jun. 2012. p. 227. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4087>. Acesso em: 23 maio 2024.

¹⁶²*Ibid.*, p. 234.

atuação e a organização dos Conselhos, sendo apenas 4,94% a respeito das condições de trabalho.

Os problemas de organização referem-se ao regimento interno, sua inexistência (10%) ou em desacordo com a legislação (54%), e à composição, sendo que 30% não respeitam os percentuais definidos em lei. Em relação às condições de trabalho, 32% não possuem dotação orçamentária, 16% não possuem estrutura própria e 10% dos conselheiros não são capacitados. Na atuação foram diagnosticadas falhas em diversas categorias. Alguns dados que se destacaram nessa temática é que não foram realizadas reuniões mensais em 62% dos Conselhos de Saúde, 42% não fiscalizaram os serviços de saúde, 45% não fiscalizam os gastos, 24% não deliberaram sobre a movimentação de recursos, 46% não se manifestaram oficialmente, 20% não propiciaram participação social e 31% não propiciaram controle social¹⁶³. Esses dados sugerem que a existência de Conselhos com representação da sociedade civil não garante que haja uma efetiva influência de sua atuação no governo, visto que há uma dificuldade em adentrar na função principal do Conselho de deliberar sobre políticas públicas e fiscalizar a atuação do Estado.

Portanto, esses três aspectos dos Conselhos dos municípios de Minas Gerais, organização, condições de trabalho e atuação, vão impactar diretamente em suas decisões e em sua efetividade. Em relação à organização, o fato de não haver regimento interno ou de a composição não estar de acordo com a legislação federal vai atrapalhar o funcionamento regular do Conselho, uma vez que não fica claro para os membros as funções a serem desempenhadas e a falta de paridade deslegitima a participação da sociedade civil. Não há clareza quanto à forma de escolha dos membros da sociedade civil, não sendo possível afirmar se representam alguma entidade da sociedade, o que facilita a cooptação do integrante por outros interesses¹⁶⁴.

Em razão de os Conselhos funcionarem dentro da estrutura da administração pública direta, é o ente respectivo que deve fornecer a estrutura administrativa para seu funcionamento, incluindo a secretaria executiva, funcionários e dotação orçamentária. No caso dos Conselhos Municipais de Minas Gerais, as condições de trabalho não foram um problema apontado na maioria dos Conselhos, mas um número relevante, 32%, não possuem dotação orçamentária específica, e 16% não têm estrutura própria, o que dificulta muito o funcionamento com autonomia e organização, especialmente por limitar o investimento na capacitação dos

¹⁶³MARTINS, Simone; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; LAGE, Mariana Luísa da Costa. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União.

Administração Pública e Gestão Social, Viçosa/MG, v. 4, n. 2, p. 221–245, abr./jun. 2012. p. 235. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4087>. Acesso em: 23 maio 2024.

¹⁶⁴*Ibid.*, p. 237.

conselheiros¹⁶⁵. Segundo os dados coletados, 10% dos Conselhos padecem da falta de capacitação, essencial para a consecução do trabalho, especialmente em razão de os representantes da sociedade civil não estarem habituados com termos técnicos e com a forma de atuação da Administração Pública.

Em relação à atuação, as falhas verificadas apontam para uma dificuldade de implementação da função fiscalizatória e deliberativa e do Conselho. Não há uma atuação efetiva na elaboração de diretrizes para as políticas públicas em mais de 40% dos Conselhos, nem, nessa mesma proporção, deliberação sobre os gastos e serviços prestados. Observa-se, ainda, que não há um intercâmbio do Conselho com a sociedade, tendo em vista que a publicidade de suas ações, fundamental para a democratização da gestão da coisa pública e legitimidade dos canais de participação, deixou de ocorrer em 30% dos Conselhos. Além disso, a periodicidade das reuniões é baixa em 60% dos Conselhos, que não chegam a ter uma reunião mensal.

De acordo com o mencionado estudo¹⁶⁶, a CGU concluiu que os Conselhos de Saúde não exercem a sua função precípua e são propensos à cooptação, justificando sua existência em razão de previsão legal e do atrelamento de repasses de recursos financeiros à sua constituição. Aponta essas falhas no funcionamento como impeditivas de desenvolvimento do Conselho como instrumento de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania.

Nas justificativas apresentadas pelos gestores municipais à CGU, ressalta-se a falta de vontade política voluntariada, argumentando-se a falta de preparo da sociedade para a participação política. Nesse sentido, os autores do estudo destacam a necessidade de fomento da participação popular pelos gestores locais, que deveriam se preocupar mais com a efetivação da democracia participativa.

Fernando Peres Rodrigues¹⁶⁷, ao estudar os Conselhos Municipais de Habitação de Belo Horizonte/MG, Fortaleza/CE, Guarulhos/SP, Porto Alegre/RS e São Paulo/SP, cinco cidades brasileiras de grande porte, de 2005 a 2011, atenta para a dificuldade em verificar uma relação de causalidade entre a atuação dos Conselhos e os resultados que eles causam na política, tendo em vista uma variedade enorme de fatores que vão influenciar nessa relação, entre eles

¹⁶⁵MARTINS, Simone; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; LAGE, Mariana Luísa da Costa. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa/MG, v. 4, n. 2, p. 221–245, abr./jun. 2012. p. 237. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4087>. Acesso em: 23 maio 2024.

¹⁶⁶*Ibid.*, p. 239.

¹⁶⁷RODRIGUES, Fernando Peres. Mecanismos entre decisão e implementação: a efetividade nos conselhos municipais de habitação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 78, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vkpKxvDGKmdTgRvvb6JvvWb/#>. Acesso em: 21 jun. 2024.

os aqui já apontados. O estudo se baseou em análise das decisões emanadas desses Conselhos, concluindo que 45% delas se referiam à definição geral de política, estabelecendo diretrizes ou regulações de caráter vinculante, e 22% sobre autogestão e organização interna. Depois analisou os efeitos na política pública habitacional a partir das decisões publicadas pelos Conselhos, analisando as atas das reuniões, as legislações locais, os processos administrativos relacionados à temática e os arquivos da Administração.

O referido autor¹⁶⁸ concluiu de sua análise que as decisões dos Conselhos influenciam a política local em graus diversos, definindo alguns fatores que influenciam em uma maior ou menor efetividade da deliberação desses canais de participação. Um fator importante é o grau de discricionariedade conferido pela norma federal que regula a política aos municípios. Apesar de a Constituição prever a descentralização do Estado, conferindo autonomia ao Município, reconhecido como ente federativo, há uma tendência de centralização das políticas na esfera federal, que edita leis gerais que acabam ceifando a liberdade de gestão do município. Trata-se do que o autor chamou de discricionariedade induzida, que, com a possibilidade de regramento de algumas condições para efetivação do ¹⁶⁹programa federal pelos Conselhos, induz a sua implementação e funcionamento, mas isso não impede que essa discricionariedade seja ceifada posteriormente por novas leis, reduzindo a atuação do Conselho.

Ressalta outro mecanismo que influi nos efeitos das decisões dos Conselhos, o qual denomina de eficiência burocrática. Esse mecanismo engloba diversos fatores que envolvem a cadeia de ações dentro da Administração Pública e os recursos financeiros necessários para a efetivação da decisão. Versa sobre a complexidade de atos que envolve a implementação de uma política pública, que também sofre a influência do contexto político.

O terceiro mecanismo seria a competência interinstitucional local, que engloba a disputa pelo orçamento necessário à implementação da decisão e a centralidade da instituição decisória e a vinculação dessas decisões nesse processo¹⁷⁰. Esse ponto foi discutido na Seção 2.3, quando se tratou da natureza das decisões dos Conselhos. A divergência em relação à matéria na doutrina e jurisprudência contribui para que não haja um entendimento sobre o nível de vinculação do gestor às decisões dos Conselhos, quando se trata de deliberar sobre política pública, influenciando diretamente na eficiência destes.

¹⁶⁸RODRIGUES, Fernando Peres. Mecanismos entre decisão e implementação: a efetividade nos conselhos municipais de habitação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 78, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vkpKxvDGKmdTgRvvb6JvvWb/#>. Acesso em: 21 jun. 2024.

¹⁶⁹*Ibid.*

¹⁷⁰*Ibid.*

Em outro estudo que se concentra na atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar¹⁷¹, também foi apontado o fato de o representante não estar ligado a uma entidade da sociedade civil como dificultador da atuação com autonomia, uma vez que as organizações sociais podem dar respaldo e suporte à atuação, além de serem locais que propiciam uma formação política. Ressalta falhas no processo decisório, que se concentra nas mãos do Estado, em razão da falta de informação acessível aos membros da sociedade civil e de falta de capacitação técnica e política destes. Isso faz com que a atuação do Conselho se limite a uma função consultiva ou legitimadora das decisões apresentadas pelo Estado em seu âmbito. Ressalta-se que, para o repasse dos recursos afetos à alimentação escolar, é necessária a existência dos CAEs nos municípios, exigência advinda com a ampliação da função dos CAEs em 2000, em razão da descentralização do programa de merenda escolar a partir de 1994. O estudo salienta o impacto da vontade política do gestor público para a efetividade do trabalho dos Conselhos.

Em relação à efetividade dos Conselhos de Assistência Social, Almeida, Carlos e Silva¹⁷² analisaram sua atuação em 5.178 nos municípios brasileiros, que correspondem a 93% dos municípios existentes, com base em dados do Censo do SUAS de 2012, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e desenvolveram um Índice de Efetividade da Participação – IEP. Preocupam-se com a efetividade deliberativa, de forma a verificar a verdadeira influência dos Conselhos sobre as políticas públicas da área. Para tanto, analisam três aspectos: a institucionalização dos Conselhos e sua estrutura (N1); o processo de deliberação e o alcance das decisões (N2), e a qualidade da representação, que engloba a publicização de suas ações para uma maior conexão dos Conselhos com a sociedade (N3).

Na análise dos municípios, observou-se que, quanto menor a população, mais municípios possuem baixo IEP-Geral. Isso demonstra uma maior dificuldade de atuação dos Conselhos em locais onde a sociedade civil possui baixa organização, o que ocorre comumente em municípios de pequeno porte.

A institucionalização dos CMAS possuiu os melhores índices entre os aspectos analisados. Isso se deve a diversos fatores, inclusive à obrigatoriedade de existência dos Conselhos para o repasse de verbas federais, o que contribuiu para que a grande maioria fosse instituída por lei (97%), conferindo-lhe maior estabilidade. No entanto, apenas 45% possuem

¹⁷¹ROCHA, Ana Angélica B. de Melo; TEIXEIRA, Luiza Reis. O papel do controle público na democratização da gestão pública: fatores críticos para a sua efetividade nos Conselhos de Alimentação Escolar. **Revista Reuna**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p.107-118, jul./set. 2011. p. 114. Disponível em: <https://revistas.una.br/reuna/article/view/398>. Acesso em: 25 maio 2024.

¹⁷²ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-258, ago. 2016. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/403. Acesso em: 18 jun. 2024.

sede própria para seu funcionamento e 19% contam com um funcionário que trabalha exclusivamente como secretário-executivo. No quesito de institucionalização houve variação significativa em relação aos municípios maiores, onde os Conselhos contavam com mais longevidade e maior organização¹⁷³.

Entre os quesitos analisados para avaliação do N2 (deliberação), verifica-se que 54% dos Conselhos fiscalizam os serviços oferecidos na área da assistência social. Observou-se que, quanto maior o porte do município, mais essa função se baseou em um planejamento da fiscalização. No entanto, de acordo com os dados apresentados¹⁷⁴, os Conselhos concentram seu trabalho em atividades de fiscalização e aprovação de ações e relatórios, atuando pouco na elaboração de políticas públicas na área.

A representação (N3) foi analisada primeiro para verificar a igualdade de representação entre governo e sociedade civil nos Conselhos, quesitos em que a maioria dos Conselhos foi bem avaliado. Além disso, buscou-se determinar o quanto os CMAS estão efetivamente representando a sociedade civil organizada. Esse quesito foi o responsável pela redução do IEP. Em 84% dos Conselhos não há fórum de discussão do SUAS e 38% nunca realizaram reuniões ampliadas, com participação de membros da sociedade civil não conselheiros.¹⁷⁵

Em relação à publicidade dada às ações, ponto também verificado no N3, por ajudar a conferir legitimidade ao Conselho, 24% publicizam as atas das reuniões por algum meio e apenas 1% as disponibiliza na internet. Mais da metade não possui mecanismos para o recebimento de denúncias. Todos esses quesitos apresentaram melhor desempenho em municípios de grande porte¹⁷⁶.

Fernandes¹⁷⁷ compara em um artigo a efetividade e autonomia dos Conselhos de Saúde de Porto Alegre e de Salvador, relacionando esses aspectos às forças políticas dominantes em cada Município nos anos 1990 e 2000, respectivamente época da implementação e desenvolvimento desses canais. Nos dados apresentados, é visível a disparidade entre a evolução de um e de outro Conselho. Os dados foram coletados entre 2005 e 2007 e demonstram

¹⁷³ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-258, ago. 2016. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/403. Acesso em: 18 jun. 2024.

¹⁷⁴*Ibid.*, p. 273.

¹⁷⁵*Ibid.*, p. 276.

¹⁷⁶*Ibid.*, p. 279.

¹⁷⁷FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 3, p. 439-452, set. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/5166>. Acesso em: 13 jun. 2024.

que, enquanto em Porto Alegre os membros mais frequentes às reuniões são os representantes dos usuários, que na maior parte das vezes iniciam a discussão, em Salvador, são indivíduos externos ao Conselho (visitantes), que não são membros oficiais, sendo a iniciativa da discussão frequentemente realizada por membros do governo.

Em relação à pauta de discussão, enquanto em Salvador a maioria girou em torno da organização interna do Conselho, em Porto Alegre o foco foi controle e fiscalização e gestão da saúde no município, o que demonstra uma maior efetividade deste último em relação a sua influência da política de saúde. Além disso, a maioria dos assuntos discutidos no CMS de Porto Alegre são deliberados, ou seja, são objeto de encaminhamento, enquanto em Salvador pouco do que se discute segue para deliberação.

Ressalta-se que os dois Conselhos foram criados no início dos anos 1990, época em que houve exigência legal de sua existência para a execução de políticas públicas na área, sendo o de Porto Alegre criado por lei em 1992, com regimento interno elaborado em 1997, e o de Salvador criado por lei em 1990, datando seu regimento de 2006. A estrutura dos dois Conselhos é semelhante, havendo diferença em relação à frequência das reuniões, que em Porto Alegre são quinzenais e, em Salvador, mensais. O número de representantes é bem discrepante nas duas cidades, sendo o CMS de Porto Alegre composto de 78 membros, e o de Salvador, de 36, mas ambos respeitam a paridade. O CMS é composto por quatro representações diferentes, envolvendo membros do governo, prestadores de serviço, trabalhadores e profissionais e usuários. Observa-se que, proporcionalmente, Porto Alegre estabeleceu 50% dos membros como representantes dos usuários (sociedade civil), e Salvador, 30,6%, havendo um maior número de representantes do Estado, ao somar os membros do governo em Salvador (25%), do que em Porto Alegre (11,5%)¹⁷⁸.

Outro dado relevante para análise da efetividade das decisões dos Conselhos é a duração do mandato, que em Porto Alegre é de 6 anos, não sendo permitida a recondução, e em Salvador é de 2 anos, permitida a recondução¹⁷⁹. Esse fator já foi analisado no presente trabalho, ao se discutir as modificações realizadas durante o governo passado ao impedir a recondução e diminuir o prazo de mandato, fator que corrobora para a cooptação dos representantes da sociedade civil, uma vez que a capacitação dos membros e o entendimento do funcionamento da máquina administrativa demanda tempo.

¹⁷⁸FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 3, p. 439-452, Set. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/5166>. Acesso em: 13 jun. 2024.

¹⁷⁹*Ibid.*

As diferenças apontadas na autonomia e efetividade entre os CMS dos dois municípios são justificadas pelo autor¹⁸⁰ em razão da elite política existente em cada um deles logo após a promulgação da CRFB/88. Enquanto Porto Alegre contava com uma elite mais afeta a processos participativos e democráticos, Salvador era governada por representantes de uma elite conservadora. Traz o conceito de momento crítico como um momento histórico em que ocorrem importantes mudanças que vão impactar a forma de evolução e desenvolvimento da política por anos, como um legado. O momento crítico em análise é o momento pós-Constituição de 1988, que tornou obrigatória a criação de Conselhos de Políticas Públicas em diversas áreas, abrangendo a década de 1990 e o início dos anos 2000.

Em Porto Alegre, durante o processo de redemocratização, competiam principalmente três partidos, PT, PDT e PMDB, sendo os dois primeiros afetos ao processo participativo democrático, com grande ligação com os movimentos sociais de base, utilizando a participação democrática como diferencial para angariar votos. O PT governou o município de 1989 a 2000, por três mandatos consecutivos, época em que aproveitou a organização social gerada durante a redemocratização e institucionalizou fóruns e instituições participativos. Ressalta-se que, naquela época, Porto Alegre foi referência em relação à utilização do Orçamento Participativo, contribuindo para a criação de uma cultura cidadã na cidade, impulsionada pelos gestores públicos. Esses fatores não garantem que não haja tentativa de cooptação dos representantes da sociedade pelo Estado, mas o fomento dessas instituições no início de efetivação do Estado Democrático acabou proporcionando uma maior autonomia para a atuação dos Conselhos ao longo do tempo.

Diferentemente, em Salvador, o grupo político ligado ao PFL (posteriormente DEM e, atualmente, após junção com o PSL, União Brasil), partido conservador, que não participou ativamente das discussões sobre participação cidadã durante o processo de redemocratização, governou de 1997 a 2004, sob a liderança do Senador Antônio Carlos Magalhães, político cujo perfil de administração se pautava pela centralização das decisões, sem tendência a abertura de discussões. Antes disso, a Prefeita Lídice da Mata, do PSDB, possuía um histórico de maior interação com movimentos sociais, privilegiando a criação de mecanismos que possibilitassem a participação da sociedade no município. Assim, apesar de criado, o desenvolvimento do CMS de Salvador se deu sob um governo avesso à participação social.

¹⁸⁰FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 3, p. 439-452, Set. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/5166>. Acesso em: 13 jun. 2024.

Destaca-se um episódio em 2000, em que, após o questionamento das contas da Secretaria de Saúde pelo CMS, o Prefeito Antônio Imabassahy enviou à Câmara Legislativa projeto de lei para diminuir a representação dos Conselheiros de 32 para 16 membros, prevendo o fim da eleição para presidente do Conselho, que passou a ser exercida pelo Secretário de Saúde. Apenas em 2006 houve novo regulamento que voltou a ampliar a representação e previu eleições para a presidência.

Nesses distintos contextos políticos, Fernandes ¹⁸¹ aponta que o percurso de desenvolvimento de cada Conselho Municipal de Saúde foi diretamente afetado pelo momento crítico vivido na sua implementação. Isso fez com que o CMS de Salvador fosse menos organizado, autônomo e independente, afetando diretamente sua eficácia. Pode-se perceber uma pequena melhora nos números coletados no ano de 2007, especialmente em relação à atuação em matéria de controle e fiscalização, o que demonstra que, ainda que haja fatores contrários, com o tempo, os Conselhos vão se desenvolvendo e passam a atuar mais na vida política do ente público, mas o fato de o gestor abrir espaço para seu desenvolvimento colabora e acelera esse processo de amadurecimento. Até porque há uma dependência dos Conselhos em relação à Administração Pública, uma vez que fazem parte de sua estrutura e dependem de condições materiais proporcionadas pelo governante para funcionar.

Dos estudos sobre efetividade dos Conselhos que serviram de base para esse trabalho, pode-se inferir que há um respeito às decisões dos Conselhos quando sua participação é exigida pela lei para a continuidade de algum processo administrativo, como licenciamento ou autorização para alocação de verbas. Mas as tentativas de cooptação são constantes, sendo comum a afirmação entre conselheiros de que as questões já chegam prontas e de que não há uma discussão esclarecedora nas reuniões.

O que se questiona é se há algum mecanismo a ser acionado para a garantia da efetivação de canais de participação democrática, como são os Conselhos, tendo em vista que o princípio participativo, como analisado, está presente na Constituição de 1988 e reverbera por todo o ordenamento. Especialmente nos casos em que há lei infraconstitucional prevendo a obrigatoriedade de instalação dos Conselhos, o Judiciário ou o Ministério Público teriam algum papel em zelar pela sua efetividade? É o que se busca responder no próximo capítulo.

¹⁸¹FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 3, p. 439-452, set. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/5166>. Acesso em: 13 jun. 2024.

3. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO PARA A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO

A CRFB/88¹⁸² foi o resultado do processo de redemocratização e trouxe em seu bojo diversos dispositivos que visam garantir a consolidação do Estado Democrático de Direito. A separação dos Poderes, prevista no artigo 2º da Carta Magna, é um mecanismo que visa à preservação da democracia, mediante o sistema de freios e contrapesos, havendo especial destaque em relação ao Judiciário, cuja independência passa a ser apontada como essencial para esse fim¹⁸³. Além disso, o fato de a Constituição no Brasil ser analítica, aprofundando-se em vários temas, possibilita a judicialização de questões mais abrangentes, inclusive em temas políticos. Historicamente, verifica-se ser comum que após regimes autoritários emergjam constituições detalhistas, com o objetivo de impedir a volta desses regimes, com mais instrumentos de controle e de garantias dos direitos fundamentais.

Outra modificação institucional importante foi o papel conferido pela Constituição de 1988 ao Ministério Público. Ressalta-se que a sua relevância no ordenamento brasileiro foi aumentando desde o início da República, aparecendo na CRFB/88¹⁸⁴ no capítulo que trata das funções essenciais à justiça, dentro do título alusivo à Organização dos Poderes, mas dissociado de qualquer um dos três Poderes clássicos. Suas funções foram alargadas, estando a defesa do regime democrático expressa dentre as previstas no *caput* do artigo 127. Assegura-lhe autonomia funcional e administrativa e independência funcional, conferindo a seus membros as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, preservando-os de perseguições e interferências indevidas no exercício da atividade¹⁸⁵. Ressalta-se que, entre as suas funções institucionais, exemplificativamente previstas no artigo 129 da CRFB/88, não se encontram apenas as jurisdicionais, desempenhando o Ministério Público relevante função extrajudicial.

Especificamente em relação aos Conselhos Gestores, canais de efetivação da participação cidadã prevista como princípio constitucional, o Poder Judiciário e o Ministério Público vão desempenhar papel relevante. O primeiro em razão de o neoconstitucionalismo

¹⁸²BRASIL, ref. 6.

¹⁸³BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 146. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/>. Acesso em: 02 jul. 2024.

¹⁸⁴BRASIL, ref. 6.

¹⁸⁵BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 591. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 02 jul. 2024.

possibilitar uma maior judicialização de demandas políticas e sociais, uma vez que os dispositivos constitucionais deixam de ser vistos apenas como normas programáticas, trazendo a necessidade de sua aplicação na medida máxima possível, conferindo ao Poder Judiciário um papel de efetivação da Constituição nos casos em que o Executivo e o Legislativo não o fizeram¹⁸⁶. O Ministério Público em razão do alargamento de suas funções e de sua importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito enquanto fiscal da lei e promotor dos direitos e garantias assegurados na Constituição, além de estar previsto como membro convidado na legislação que rege diversos Conselhos de Políticas Públicas.

3.1 A FUNÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Ministério Público é um órgão independente, desvinculado dos três Poderes estatais, conforme deixa claro o constituinte ao incluí-lo no capítulo das funções essenciais à justiça, e não dentro de um dos demais Poderes, como já feito em Constituições anteriores. Tradicionalmente, entende-se que não compõe um dos Poderes do Estado, uma vez que o artigo 2º da CRFB/88¹⁸⁷ deixa claro que seu texto adotou a teoria tripartite de Montesquieu, apesar de haver divergências na doutrina nesse sentido, que não serão abordadas neste trabalho.

O alargamento das funções atribuídas ao Ministério Público pela Constituição de 1988 demonstra a importância dada pelo Constituinte à instituição, que possui tanto funções jurisdicionais quanto extrajudiciais. O *caput* do artigo 127 da CRFB/88¹⁸⁸, cujo conteúdo é repetido pelo artigo 1º, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público¹⁸⁹, determina que incumbe ao MP a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ao defender a ordem jurídica, pode o *Parquet* aferir os atos estatais com o fim de mantê-los conforme o Direito. Salienta-se que a noção de ordem jurídica é mais ampla do que a lei *stricto sensu* e guarda coerência com a nova Constituição, uma vez que para frear governos autoritários é necessário mais do que uma análise positivista da lei, haja vista que frequentemente se utilizam da legalidade estrita do regime para se legitimarem. No entanto,

¹⁸⁶BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 592. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 02 jul. 2024.

¹⁸⁷BRASIL, ref. 6.

¹⁸⁸*Ibid.*

¹⁸⁹BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 03 jul. 2024.

tendo em vista que o MP se volta aos interesses da sociedade, entende-se que a instituição deve se ater à defesa da parcela da ordem jurídica que se relaciona aos interesses de ordem pública, que compreende os interesses sociais e os individuais indisponíveis ou que gere reflexos relevantes na coletividade¹⁹⁰.

Em relação à defesa do regime democrático, nota-se que a própria noção de democracia foi se desenvolvendo com o passar do tempo, razão pela qual a participação popular deixou de ser vista apenas como o direito de escolher seus representantes, fazendo com que a criação de outros canais de participação fosse necessária, conforme visto no Capítulo 1. Quando se fala em consolidação e preservação da democracia, deve-se observar o cumprimento da Constituição não apenas em relação aos direitos fundamentais expressamente listados, mas também àqueles que contribuem para a sua solidificação.

Portanto, considerando que a participação da sociedade civil no Estado aparece como princípio constitucional que se irradia para todo o ordenamento, tratando-se de um interesse eminentemente social, o adequado funcionamento dos canais de participação é matéria afeta às funções do MP, ainda que não haja lei específica prevendo seu acompanhamento, por se enquadrar na defesa da ordem jurídica e do regime democrático. O Supremo já reconheceu esse papel do Ministério Público na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.463¹⁹¹, ao analisar norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que garantia a possibilidade de participação do MP no Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente. Asseverou o Ministro Ayres Britto em seu voto que não se trata de imiscuição indevida do legislativo estadual na competência do *Parquet*, mas apenas garante uma possibilidade já conferida pela CRFB/88 à referida instituição, tendo em vista sua função primordial na defesa da criança e do adolescente. Assim, conferiu interpretação conforme a Constituição, frisando que a participação do MP deve se dar apenas como membro convidado e sem direito a voto.

No entanto, observa-se que a função privativa conferida ao MP de promover a ação penal pública acaba ganhando maior atenção por parte da instituição, que acaba deixando em segundo plano, por exemplo, sua atuação como agente de transformação social na indução e controle de políticas públicas, especialmente realizável mediante uma atuação administrativa e

¹⁹⁰GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 118. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547217051/>. Acesso em: 03 jul. 2024.

¹⁹¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.463**. [...] PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 51 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. [...]. Relator: Min. Ayres Britto, 27 de outubro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210217/false>. Acesso em: 10 jul. 2024.

de mediação, cabendo a judicialização quando essas não forem suficientes¹⁹². Observa-se que é justamente quando o MP cumpre sua função de defesa dos direitos sociais que as ações extrajudiciais se mostram mais eficazes, sem prejuízo de atuar perante o Judiciário quando necessário.

Essas duas vertentes do MP podem ser designadas como demandista, sendo essa a que atua com ações perante o Poder Judiciário, e resolutiva, cuja atuação prioriza os meios extrajudiciais e participa das demandas sociais da comunidade. A vertente resolutiva é a que melhor proporciona caminhos para a defesa e efetivação dos direitos fundamentais, incluindo uma visão do MP de acordo com o paradigma da gestão social, insculpido na CRFB/88 por meio do princípio democrático e da participação cidadã¹⁹³. Para o exercício de sua função, o ordenamento previu alguns instrumentos para o Ministério Público, entre eles o inquérito civil, que é um procedimento administrativo para apuração de violação de direitos coletivos, no qual poderá ser firmado termo de ajustamento de conduta, com força de título executivo extrajudicial. Outro instrumento importante é a ação civil pública – ACP, regida pela Lei nº 7.347/1985, que consagrou, junto com a CRFB/88, a defesa dos interesses da sociedade pelo MP, em detrimento dos interesses específicos do Poder Executivo¹⁹⁴.

Ressalta-se que, quando o MP atua em sua vertente demandista, a solução do problema social passa a ser dada pelo Poder Judiciário, mostrando-se muitas vezes insuficiente e enfrentando críticas em relação ao limite de sua atuação. No entanto, é atuando no modelo resolutivo que o *Parquet* exerce intensivamente a sua autonomia funcional, como um efetivo agente político presente em todos os níveis e atuando em rede com outras instituições democráticas, nas quais se incluem os Conselhos¹⁹⁵.

Conforme delineado no Capítulo 2, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas vão enfrentar diversas dificuldades em sua implementação e efetividade. Ainda nos casos em que a lei instituidora lhes garanta força deliberativa, é difícil o Conselho conseguir fazer valer suas decisões quando elas não agradam ao gestor público ou contrariam forças dominantes do sistema. Isso faz com que esses canais fiquem expostos, na maioria das vezes, à vontade política

¹⁹²BARRETO TAVARES, Helga. Aspectos epistemológicos e filosóficos da atuação do Ministério Público quanto ao controle social de políticas públicas exercidos pelos Conselhos Sociais. **Revista Acadêmica - Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. v. 13, n. 1, p. 97-114, jan./jul. 2021. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/155>. Acesso em: 3 jul. 2024.

¹⁹³MACHADO, Eduardo. Ministério Público, gestão social e os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, n. 4, p. 111-139, 2014. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/68>. Acesso em: 07 jul. 2024.

¹⁹⁴BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 07 jul. 2024.

¹⁹⁵MACHADO, *op. cit.*

do governante eleito de os efetivar. Nesse sentido, a atuação do Ministério Público para a promoção dos Conselhos de Direito vai ao encontro de sua função Constitucional e legal, visto que muitas leis e regulamentos mencionam esses órgãos em seu texto.

A título de exemplo, pode-se citar o artigo 260, §4º, do ECA¹⁹⁶ e o Decreto nº 99.274/20¹⁹⁷, que preveem, respectivamente, a função fiscalizatória do MP junto ao Fundo da Infância e Adolescência e a participação de um representante do MPF e outro do MPE no plenário do CONAMA como membros convidados, sem direito a voto (art. 5º, §1º, I e II). Dispositivo semelhante se repete em algumas normas estaduais e municipais que criam e disciplinam a organização dos respectivos Conselhos, o que não significa que a atuação do MP dependa dessa previsão.

Além de poder atuar na instalação e organização dos Conselhos, prezando pela composição paritária, representação legítima da sociedade civil organizada, garantia de que as decisões ocorram em um ambiente mais equilibrado, previsão de estrutura material para seu funcionamento, o MP pode atuar objetivando a sua efetividade, especialmente no plano extrajudicial, utilizando-se da via autocompositiva, para fazer com que as decisões dos Conselhos sejam adotadas pelo poder público¹⁹⁸. Portanto, não se trata de uma atuação enquanto membro do Conselho de Políticas Públicas, mas como órgão externo fiscalizador e indutor, que vai buscar assegurar o cumprimento do espírito participativo da Constituição de modo efetivo na aplicação das leis de regência dos Conselhos.

Em uma pesquisa realizada no Maranhão sobre a relação entre o MP e os Conselhos Municipais de Saúde¹⁹⁹, verificou-se que nem o controle institucional do MP sobre as políticas do SUS nem o controle social exercido pelos CMS possuem uniformidade e consistência, não havendo uma atuação coordenada dessas instituições, apesar de ser da ciência do MP as dificuldades que o Conselho enfrenta na sua atuação. Os autores do referido estudo²⁰⁰ apresentam a interação entre MP e CMS como um novo campo de aprimoramento do Estado Democrático, apostando na atuação interinstitucional como uma saída para o processo de desmobilização dos movimentos sociais na atualidade.

¹⁹⁶BRASIL, ref. 41.

¹⁹⁷BRASIL, ref. 47.

¹⁹⁸BARRETO TAVARES, Helga. Aspectos epistemológicos e filosóficos da atuação do Ministério Público quanto ao controle social de políticas públicas exercidos pelos Conselhos Sociais. **Revista Acadêmica - Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. V. 13, n. 1, p. 97-114. Jan./jul. 2021. p. 109. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/155>. Acesso em: 3 jul. 2024.

¹⁹⁹SJAK PEREIRA, Ilma de Paiva *et al.* Ministério Público, conselhos municipais de saúde e as práticas do diálogo interinstitucional. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 28, n. 2, p. 111-123, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/midias/biblio-1014584>. Acesso em: 03 jul. 2024.

²⁰⁰*Ibid.*

Os autores da referida pesquisa²⁰¹ trazem o papel do MP de fomentar a participação popular qualificada na busca de que as políticas adotadas reflitam a real necessidade daquela comunidade como uma premissa constitucional. Colocam a frequência às reuniões dos Conselhos como o primeiro passo para realização dessa premissa, com o objetivo de fortalecer tanto o papel do CMS quanto do próprio MP, na defesa da saúde pública e do exercício do controle social. Conclui que institucionalmente essa iniciativa deve vir do órgão ministerial, na busca do desenvolvimento de relações institucionais. Essas conclusões podem ser transportadas para os demais Conselhos, tendo em vista que cabe ao MP zelar pelo efetivo atendimento dos direitos fundamentais, que engloba os direitos sociais, área de proliferação da existência de Conselhos de Direito no Brasil.

O afastamento dos conselheiros da sociedade, também evidenciado na pesquisa²⁰², é também crucial para o desempenho das atividades do Conselho. Isso porque seu fundamento vem da possibilidade de o representante da sociedade civil concentrar os anseios da população acerca daquela matéria, trazendo demandas e soluções aferidas na própria comunidade, uma vez que o corpo técnico da administração pública em geral não possui esse saber. Assim, quando não há a devida comunicação entre a sociedade e os conselheiros, inclusive com a prestação de contas de sua atuação, a sua razão de ser se esvai e fica mais fácil para o gestor público cooptar esses membros, o que justifica a visão de que o funcionamento dos CMS no Maranhão ocorre apenas para aprovar decisões já definidas pela Administração Pública, em razão de exigência legal. Esse aspecto também poderia ser aperfeiçoado com uma relação interinstitucional estreita entre Conselhos e MP, tendo em vista que este último já dispõe de uma interlocução com a sociedade dotada de legitimidade, capaz de fomentar uma maior participação da comunidade nos canais de discussão de políticas públicas.

Durante a pesquisa²⁰³, apareceram, ainda, falhas no funcionamento dos Conselhos de Saúde, especialmente em relação a dificuldades impostas pelos gestores públicos em relação à estrutura mínima para seu funcionamento, além de não haver capacitação técnica regular dos conselheiros. Verificou-se também que os membros do MP não participam das reuniões ordinárias dos CMS. Os conselheiros indagados asseveraram que há um desestímulo à participação nas reuniões, que muitas são adiadas por falta de quórum, e foram unânimes em afirmar que a participação do MP traria maior engajamento, qualificação e fortalecimento da

²⁰¹SJAK PEREIRA, Ilma de Paiva *et al.* Ministério Público, conselhos municipais de saúde e as práticas do diálogo interinstitucional. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 28, n. 2, p. 111-123, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/midias/biblio-1014584>. Acesso em: 03 jul. 2024.

²⁰²*Ibid.*

²⁰³*Ibid.*

atuação dos Conselheiros, apesar de haver pouca ou nenhuma comunicação entre as instituições. Por outro lado, os pesquisadores constataram que as Promotorias de Justiça visitadas contavam com déficit de funcionários, excesso de demandas e possuem uma política institucional que prioriza a atuação judicial.

Destaca-se que a necessidade de capacitação não se restringe apenas aos membros dos Conselhos Gestores, mas também aos Procuradores de Justiça, que não possuem conhecimento a respeito do papel desses canais de participação nem quanto ao desenvolvimento das políticas sociais, cujo controle lhes é conferido. A inserção de temas sobre políticas públicas, as leis que regem os setores de direitos sociais e a possibilidade de interação com os Conselhos poderia constar da formação continuada dos membros do MP como conteúdo obrigatório, cabendo destacar que essa modificação estrutural na instituição já foi objeto de encaminhamento em uma Conferência Nacional de Saúde²⁰⁴.

Essa função a ser desempenhada pelo MP seria, de acordo com Helga Barreto Tavares²⁰⁵, positiva para o próprio *Parquet*, que se reaproximaria do fundamento que trouxe a ampliação de suas funções, enquanto agente político transformador social, com a função primordial de defender a ordem jurídica e os postulados do regime democrático, entre eles, a participação popular, colaborando para o aperfeiçoamento e consolidação da democracia no país. Eduardo Machado²⁰⁶ salienta que o aprofundamento de canais de comunicação entre o MP e a sociedade vão colaborar também para a legitimação da atuação de seus membros. Assevera a necessidade de desenvolvimento dessa nova função institucional para que o projeto político delineado na Carta de 1988 obtenha sucesso, enfatizando a necessidade de inserção do MP no contexto da gestão social. Destaca que a gestão social busca inserir a sociedade na questão das políticas públicas, deixando de ver o Estado como único agente definidor dessas políticas.

Como possibilidades de atuação do MP visando a uma maior efetividade dos direitos sociais, pode-se citar a abertura de inquérito civil para investigar o descumprimento de direitos, o ajuizamento de ações, o termo de ajuste de conduta, as notificações recomendatórias, os

²⁰⁴SJAK PEREIRA, Ilma de Paiva *et al.* Ministério Público, conselhos municipais de saúde e as práticas do diálogo interinstitucional. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 28, n. 2, p. 111-123, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/midias/biblio-1014584>. Acesso em: 03 jul. 2024.

²⁰⁵BARRETO TAVARES, Helga. Aspectos epistemológicos e filosóficos da atuação do Ministério Público quanto ao controle social de políticas públicas exercidos pelos Conselhos Sociais. **Revista Acadêmica - Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. v. 13, n. 1, p. 97-114. Jan./jul. 2021. p. 109. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/155>. Acesso em: 3 jul. 2024.

²⁰⁶MACHADO, Eduardo. Ministério Público, gestão social e os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, n. 4, p. 111-139, 2014. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/68>. Acesso em: 07 jul. 2024.

acordos extrajudiciais²⁰⁷. Instrumentos esses que podem ser utilizados e, em muitos casos já o são, para assegurar o correto funcionamento dos Conselhos de Direitos. A necessidade de relações interinstitucionais entre MP e Conselhos foi reconhecida pelo CNMP, conforme consta da Recomendação Conjunta nº 2 de 2020²⁰⁸, que recomenda, em seu artigo 6º, o estreitamento dessas relações como “meio eficaz para a garantia de efetivação e de proteção da política pública das interferências de interesses externos”.

Ressalta-se que não se pretende construir uma ideia de que a atuação do Ministério Público pode superar problemas dos Conselhos atinentes à falta de organização da sociedade, que ainda não possui uma cultura de participação cidadã, mas sim apresentar como, ao se aprofundar na defesa de valores democráticos e da soberania popular, pode o MP contribuir para o funcionamento desses canais e para o fomento de uma participação mais consciente e efetiva. Nesse sentido, pode o Ministério Público atuar de forma a diminuir as limitações encontradas pelos Conselhos no seu desenvolvimento, seja no aspecto formal, deliberativo ou institucional desses canais, o que pode ser feito principalmente por meio do modelo resolutivo, sendo sua atuação essencial ao fomento da participação ativa da sociedade nas questões políticas, ou seja, essencial ao aprofundamento da democracia.

Além do aprofundamento da relação interinstitucional, o MP pode atuar perante o gestor público cobrando-lhe medidas que efetivem os Conselhos de Políticas Públicas na estrutura da Administração, podendo, inclusive, entrar com ações judiciais quando a atuação extrajudicial não se mostrar suficiente²⁰⁹. Ressalta-se que a maioria das ações judiciais que buscam efetivar a atuação ou implementação dos Conselhos são iniciadas pelo Ministério Público, conforme será visto na próxima seção.

²⁰⁷VIEIRA, Felipe Cardoso Rodrigues. Os conselhos de políticas públicas, a democracia participativa e a atuação do ministério público. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí**. Ano 3, n. 1, p. 130-140. Teresina: PGJ/CEAF, Jan-Jun 2023. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/10/Revista-Eletronica-do-MPPI-Jan-Jun-2023-atualizada-09-10-2023.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.

²⁰⁸BRASIL. **Recomendação Conjunta Presi-CN nº 2, de 18 de junho de 2020**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.

²⁰⁹SJAK PEREIRA, Ilma de Paiva *et al.* Ministério Público, conselhos municipais de saúde e as práticas do diálogo interinstitucional. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 28, n. 2, p. 111-123, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/midias/biblio-1014584>. Acesso em: 03 jul. 2024.

3.2 ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO VISANDO À EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A Constituição Cidadã apresenta em seu texto diversos mecanismos para a consecução de seus fins. A República Federativa do Brasil constitui-se como um Estado Democrático de direito, conforme dispõe o artigo 1º da CRFB/88²¹⁰, adotando a tripartição dos Poderes em seu artigo 2º. Assim, o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário vão exercer competências de forma a garantir o exercício harmônico e independente dos respectivos Poderes, visando ao equilíbrio entre eles por intermédio do sistema de freios e contrapesos.

Quando se fala no princípio da separação de Poderes, é importante salientar que não se trata da doutrina pura da separação dos Poderes. De acordo com essa doutrina, um Poder não pode usurpar a função do outro, devendo manter-se circunscrito a sua função específica. Desde Montesquieu, a ideia de um Poder limitar o outro já era observada em relação aos Poderes Executivo e Legislativo. Com a Constituição norte-americana de 1787, houve o nascimento do sistema de freios e contrapesos nos termos do que existe atualmente, com a inclusão do Poder Judiciário nesse papel limitador de um Poder sobre o outro. Fala-se em uma especialização de funções, em que predomina em cada Poder uma função específica, mas que exerce também funções atípicas²¹¹.

Esse sistema busca garantir tanto a limitação do Poder e a supremacia da lei, traduzidas como constitucionalismo, quanto o que se resume como a soberania popular e o governo da maioria, ou seja, a democracia. O Constituinte estabeleceu normas para harmonizar possíveis tensões que pudessem surgir entre constitucionalismo e democracia, tendo em vista que apresenta dispositivos que limitam e regulam as possibilidades de modificação do ordenamento e de gestão da coisa pública que os Poderes Legislativo e Executivo possuem competência para fazer, cabendo ao Judiciário atuar quando demandado para o cumprimento das normas. Portanto, o texto constitucional, ainda que elaborado em outra época, serve para limitar as maiorias atuais, conservando consensos elementares consagrados e garantindo o pluralismo político²¹².

Em relação aos Poderes Legislativo e Executivo, a legitimidade deles perante a sociedade decorre do fato de serem eleitos, conforme regras delineadas na CRFB/88. Ocorre que o Poder Judiciário não é eleito, motivo pelo qual sua legitimidade deriva do

²¹⁰BRASIL, ref. 6.

²¹¹BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 282. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/>. Acesso em: 08 jul. 2024.

²¹²*Ibid.*, p. 40.

constitucionalismo democrático, que busca equilíbrio entre Constituição e deliberação majoritária, preservando as garantias e valores constitucionais e, ao mesmo tempo, trazendo o dinamismo necessário para a vida em sociedade por meio do exercício dos poderes políticos eleitos²¹³. Por isso se diz que, ao exercer o controle de constitucionalidade dos atos do Legislativo e do Executivo, o Judiciário atua de acordo com seu papel contramajoritário. Ou seja, a interpretação judicial da Constituição vai prevalecer em relação àquela realizada pelos agentes políticos, eleitos democraticamente. Sua legitimidade decorre da proteção aos direitos fundamentais, cujo núcleo essencial não pode ser violado por deliberação política majoritária, e da proteção das regras que asseguram a continuidade democrática e a participação política de todos. Isso evita que as majorias possam oprimir as minorias e desrespeitar seus direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, preservando o Estado Democrático de Direito²¹⁴.

Em atenção ao papel contramajoritário do Judiciário, Barroso²¹⁵ atenta para uma necessidade do enfoque do princípio da separação dos Poderes no mundo contemporâneo, tendo em vista a modificação do papel do Estado, cujo papel positivo, de efetivação dos direitos fundamentais, passou a ser ampliado. Essas transformações advindas da concretização do Estado de Bem-Estar Social em contraposição ao Estado Liberal, que não mais correspondia aos anseios sociais, provocou também alterações na atuação do Judiciário. Esse fenômeno pode ser observado desde a promulgação da CRFB/88, sendo perceptível uma evolução na jurisprudência na busca de solucionar demandas complexas advindas da vida moderna. Ao longo do tempo, o Judiciário foi estabelecendo limites à sua atuação quando se trata de assunto da competência de outro Poder, sem se omitir na resolução das questões, especialmente quando constatada falta de efetividade de direitos fundamentais e omissão injustificada do Executivo ou do Legislativo.

Fenômeno relevante observado no mundo contemporâneo, que também vai influir na definição da atuação do Judiciário, é a deterioração da democracia no mundo, conforme

²¹³BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 40. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/>. Acesso em: 08 jul. 2024.

²¹⁴BARROSO, Luis Roberto. Os três papéis desempenhados pelas Supremas Cortes na democracia constitucional contemporânea. **Revista da EMERJ**, v. 21, n. 3, t. 1, p. 11-35, set.-dez. 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo1/revista_v21_n3_tomo1_11.pdf. Acesso em: 22 jul. 2024.

²¹⁵BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 285 e 319. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/>. Acesso em: 08 jul. 2024.

apresentado por Flávia Piovesan e Luiz Eduardo Camargo Outeiro Hernandez²¹⁶ ao analisarem diversos dados coletados por organismos internacionais. Salientam os ataques sofridos pela democracia, que tem tido sua legitimidade contestada e citam dois temas que preocuparam a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu monitoramento do desenvolvimento dos direitos humanos: a erosão da institucionalidade democrática e da independência judicial. Especificamente em relação ao Brasil, há desafios às instituições democráticas relacionados com a independência destas, notadamente em relação ao sistema judicial. Vários ataques foram sofridos pelo Supremo Tribunal Federal durante o governo anterior e houve uma grande disseminação de notícias falsas por órgãos estatais durante a gestão da pandemia de covid-19. Os autores citados apontam alguns elementos que compõem esse desafio contemporâneo à democracia e aos direitos humanos no Brasil, mas para os fins do tema determinado neste estudo, concentra-se a análise no sistema de justiça.

A CRFB/88 trouxe diversas instituições e sistemas jurídicos que se conectam e se articulam para a proteção da democracia e concretização dos objetivos da República traçados no artigo 3º da Constituição, sendo a jurisdição constitucional um dos principais mecanismos de proteção do projeto democrático constitucional e de proteção dos direitos humanos. Portanto, cabe ao Poder Judiciário um importante papel no fortalecimento dessa rede de instituições responsáveis pela proteção dos direitos humanos e da democracia, especialmente quando se encontra diante de um governo populista autoritário, visto como uma reação cultural conservadora à implementação de mudanças estruturais sociais que modificam também valores culturais²¹⁷.

A eleição de líderes populistas autoritários, como aconteceu no Brasil na eleição de 2018, gera uma crise da estabilidade da democracia, uma vez que o governante eleito se coloca como o único porta-voz do povo, investindo contra a Corte Constitucional e se utilizando excessivamente de decretos que se arvoram em modificar normas cuja competência é do Legislativo. Ressalte-se que esse tipo de governo considera “povo” apenas aqueles que o elegeram e que apoiam suas práticas, sendo os demais considerados “não povo”, gerando uma relação de animosidade entre aqueles que possuem opinião política divergente, polarizando a sociedade. Importante salientar que o populista autoritário que chega ao poder por meio do voto

²¹⁶PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. **Democracia: proteção constitucional e internacional**. São Paulo: ExpressaJur, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628137/>. Acesso em: 08 jul. 2024.

²¹⁷*Ibid.*

se utiliza dos mecanismos da democracia para atacá-la e enfraquecê-la, maculando as instituições que a salvaguardam²¹⁸.

Esse contexto explica algumas decisões proferidas pelo STF durante o governo anterior, momento em que a Corte foi acusada de perseguição política e duramente criticada pelo Presidente da República à época. Mas, mesmo antes disso, observa-se uma modificação na interpretação do papel do Supremo, cuja atuação foi evoluindo ao longo dos anos e que continua em construção.

Em relação às decisões do Poder Judiciário que colaboram para a efetividade dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, é possível observar hipóteses diversas de atuação. Primeiramente, cumpre salientar que a iniciativa legislativa para a criação dos Conselhos compete ao Executivo local, em razão do princípio da separação dos Poderes. Em razão disso, quando há o questionamento da constitucionalidade de lei de iniciativa do Poder Legislativo que cria algum Conselho de Direitos no âmbito do Poder Executivo, os Tribunais Estaduais declaram a sua inconstitucionalidade formal e material, uma vez que, além do vício de iniciativa (vício formal), há vício em relação à competência administrativa e orçamentária, violando o princípio da separação dos Poderes (vício material), conforme se infere das decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 0043153-49.2021.8.19.0000²¹⁹, 0048058-34.2020.8.19.0000²²⁰ do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e 2741365-53.2022.8.13.0000²²¹ do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Portanto, a criação do Conselho se dá por lei do ente federativo respectivo, cuja iniciativa pertence ao Chefe do Executivo. Há casos em que uma norma nacional impõe a sua

²¹⁸PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. **Democracia: proteção constitucional e internacional**. São Paulo: ExpressaJur, 2023. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628137/>. Acesso em: 08 jul. 2024.

²¹⁹BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0043153-49.2021.8.19.0000**. [...] Lei nº 3896/2020 do Município de Itaguaí, que institui a política municipal de trabalho, emprego e renda, cria o conselho municipal do trabalho, emprego e renda [...]. Relator: Des. Benedicto Ultra Abicair, 14 de fevereiro de 2022. Disponível em:

<https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/1a067a45-3f2a-42be-8401-d2ad1dbbd5f4.html>. Acesso em: 10 jul. 2024.

²²⁰BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0048058-34.2020.8.19.0000**. [...] Criação do fundo especial e o Conselho Municipal de Combate e Enfrentamento das Consequências Socioeconômicas da Pandemia de covid-19 no Município de Volta Redonda [...]. Relatora: Desa. Maria Angélica Guimarães Guerra Guedes, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/bd62dd9d-34bb-4519-81f9-f47cad0761e3.html>. Acesso em: 10 jul. 2024.

²²¹BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2741365-53.2022.8.13.0000**. [...] Criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito - proposta apresentada por membro do Poder Legislativo - aparente vício de iniciativa [...]. Relator: Des. Adriano de Mesquita Carneiro, 10 de julho de 2023. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhhas=2&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0000.22.274136-5/000&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 10 jul. 2024.

criação em todos os níveis, como é o caso dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, com previsão no artigo 88, II, c/c artigo 259, caput e parágrafo único do ECA²²², ou dos Conselhos ligados ao planejamento urbano, previstos nos artigos 2º, II, 43, I, do Estatuto da Cidade²²³, cabendo ao governante local a iniciativa de sua implementação. Em outros casos, a criação do Conselho decorre unicamente da vontade do governo local, que vê nesses canais uma forma mais legítima e colaborativa de gestão. Além disso, muitas leis federais vinculam a liberação de valores específicos para uma área social à criação dos Conselhos Gestores pelos Estados ou Municípios, o que faz com que o Poder Executivo dê início ao processo legislativo, garantindo o repasse de verbas, mas não se preocupe com sua operacionalização.

Nos casos em que se verifica omissão do governo local na operacionalização dos Conselhos de Políticas Públicas já criados por lei, o Judiciário tem atuado de forma salutar, exigindo a existência de uma estrutura mínima que possibilite verdadeiramente a participação da sociedade civil na Administração Pública. Ou seja, há certa discricionariedade a respeito da criação desses canais no seio da Administração Pública, mas uma vez que o governo opte pela sua existência, em consonância com o princípio constitucional da participação, cabe a ele fornecer as condições para seu funcionamento. Observa-se uma atuação relevante das Promotorias de Justiça nesse sentido, que, ao verificarem a inoperância dos Conselhos ao exercer sua função junto às Administrações, entram com Ações Cíveis Públicas exigindo uma obrigação de fazer por parte do Executivo.

Os Tribunais Estaduais julgam diversas Ações Cíveis Públicas em grau de recurso e, apesar de salientarem que a competência para definir e implementar políticas públicas é primordialmente conferida aos Poderes Legislativo e Executivo, reconhecem que o Poder Judiciário possui a função de avaliar os casos em que a omissão desses poderes pode colocar em risco direitos previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional²²⁴. Nos casos em que essa análise verificou omissão indevida, houve a condenação do Município a uma obrigação

²²²BRASIL, ref. 41.

²²³BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

²²⁴BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (1ª Câmara Cível). **Remessa Necessária-Cv 5000324-62.2020.8.13.0325**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. [...] CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA) [...] APRESENTAÇÃO DE IRREGULARIDADES DE FUNCIONAMENTO. OMISSÃO INJUSTIFICADA DO ENTE MUNICIPAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL [...]. Relator: Des. Roberto Apolinário de Castro, 26 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.23.145321-8%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 10 jul. 2024.

de fazer, para providenciar o adequado funcionamento do Conselho. Não se trata, portanto, de usurpação de competência de um Poder pelo outro, mas do exercício do sistema de freios e contrapesos, que confere ao Judiciário a prerrogativa de verificar se o exercício dos Poderes se dá em consonância com o ordenamento Jurídico, conforme se infere do seguinte trecho da ementa de um acórdão do TJMG:

[...] a despeito da criação formal do Conselho apurou-se que na época do ajuizamento da ação em 2019, o COMURB não realizava reuniões há 03 anos, estando pendente, inclusive, a posse dos membros eleitos, no último pleito, para composição do colegiado. 4. Não há ingerência do Poder Judiciário na gestão Executiva, eis que a implantação do Conselho não é liberalidade dos réus, mas imposição legal. A omissão deliberada no cumprimento da lei pode (e deve) ser rechaçada por meio do Judiciário, para assegurar os direitos constitucionais dos cidadãos [...]²²⁵.

Assim, em razão de se tratar de um órgão instituído no âmbito do Poder Executivo, este é responsável por propiciar as condições financeiras para o funcionamento do Conselho, o que geralmente está expresso na sua lei de criação. Entre as determinações judiciais pode-se verificar a determinação para elaboração de plano de ação dentro de um prazo fixado pelo juiz, por se tratar de direitos sociais que possuem um núcleo essencial que deve ser realizado pelo Estado, em que pese dificuldades financeiras enfrentadas pelos entes públicos, como é o caso da dos direitos das crianças e dos adolescentes, que possuem prioridade absoluta garantida²²⁶. Raciocínio semelhante se aplica aos outros Conselhos que cuidam de áreas sociais cujo escopo é efetivar direitos fundamentais, como em uma decisão que perpassa o funcionamento do Conselho Municipal do Idoso de Mesquita, onde o TJRJ exigiu da Administração Pública prestações positivas no sentido de implementar o Fundo Municipal do Idoso, objetivando dar viabilidade financeira ao Conselho. Nesse caso, o Judiciário não acolheu a tese da reserva do possível, alegada pelo Município, tendo em vista que a alegação de escassez de recursos não

²²⁵BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (19ª Câmara Cível). **Apelação Cível 5044969-42.2019.8.13.0024**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA - COMURB. ESTATUTO DA CIDADE. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA. PARALISAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DO CONSELHO. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. [...]. Relator: Des. Roberto Apolinário de Castro, 10 de março de 2022. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=2&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&numeroUnico=5044969-42.2019.8.13.0024&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 10 jul. 2024.

²²⁶BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (3ª Câmara Cível). **Apelação Cível 0166859-69.2018.8.21.7000**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA. CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - COMDICA. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO EM PROMOVER AÇÕES EM ATENÇÃO A GARANTIAS PREVISTAS NO ECA E NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL[...]. Relator: Des. Leonel Pires Ohlweiler, 29 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70078016474&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 10 jul. 2024.

pode servir de entrave para o cumprimento do mínimo de direitos fundamentais assegurados pela Constituição²²⁷.

Em outro julgamento²²⁸, o TJRJ considerou haver má-fé por parte do governo do Município de Carmo, tendo em vista a omissão perpetrada em relação à implantação do Conselho Municipal do Idoso, apesar de iniciativas anteriores do MP para a sua ocorrência, o que evidencia o papel do MP para a efetividade dos Conselhos. O voto do Desembargador Paulo Sérgio Prates dos Santos, relator do referido julgamento, abordou a necessidade de implementação dos Conselhos de Direitos, órgãos de promoção, fiscalização e controle de políticas públicas como uma das formas de possibilitar a materialização dessas políticas, visando à efetivação dos direitos sociais. Asseverou, ainda, que a “omissão, inércia, insuficiência ou insubsistência diagnosticada na atuação do ente público”²²⁹ autoriza que o Judiciário exerça o controle de políticas públicas sem ferir o princípio da separação dos Poderes. Há, inclusive, na jurisprudência, casos em que são fixadas astreintes, com a imposição de multa diária ao ente público quando este se recusa a cumprir condenação em obrigação de fazer resultante de obrigações legalmente estabelecidas visando ao bom funcionamento dos Conselhos Gestores²³⁰.

Verifica-se, portanto, uma modificação do posicionamento dos julgadores em relação à intervenção do Judiciário quando se trata de controle de política pública. Isso pode ser observado no julgamento de algumas ações pelo Supremo Tribunal Federal a respeito de modificações realizadas pelo Governo que estava no poder de 2018 a 2022 na composição e funcionamento de alguns Conselhos Nacionais por meio de decreto. O Ministro Barroso fala,

²²⁷BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (2ª Câmara de Direito Privado). **Apelação 0011728-49.2018.8.19.0213**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA EM FACE DO MUNICÍPIO DE MESQUITA OBJETIVANDO A IMPLEMENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO [...]. Relatora: Desa. Fernanda Fernandes Coelho Arrabida Paes, 12 de abril de 2021. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/65ab0be2-0016-4869-8827-21cc78daabf7.html>. Acesso em: 10 jul. 2024.

²²⁸BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (9ª Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível 0000842-39.2014.8.19.0016**. [...] Ação civil pública. Município de Carmo. Implementação de políticas públicas como mecanismo de consolidação da cidadania [...]. Relator: Des. Paulo Sérgio Prestes Dos Santos, 17 de abril de 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/bfdcb63-e94d-47d9-8c94-4bd65f54f172.html>. Acesso em: 10 jul. 2024.

²²⁹*Ibid.*

²³⁰BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (7ª Câmara Cível). **Apelação Cível 5015172-95.2017.8.13.0701**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OBRIGAÇÃO DE FAZER - IRREGULARIDADES NO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE UBERABA DEVIDO A CONDUTAS E OMISSÕES PERPETRADAS PELO MUNICÍPIO - CONSTATAÇÃO - ASTREINTES - FIXAÇÃO - POSSIBILIDADE [...]. Relator: Des. Belizário de Lacerda, 24 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.18.007024-5%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 10 jul. 2024.

no julgamento da ADPF 622²³¹, nos riscos do constitucionalismo abusivo, que é a prática de se alterar ou interpretar normas concentrando poderes nas mãos do Chefe do Executivo e dificultando a atuação de órgãos de controle. Ao verificar as modificações na organização do CONANDA, ficou assentada a tese de que a norma que dificulta a participação da sociedade civil em Conselhos deliberativos, a pretexto de regulamentá-la, é inconstitucional. Da mesma forma, no julgamento da ADPF 651²³², que analisava decreto presidencial que, entre outras questões, retirava a participação popular do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Supremo mais uma vez conferiu efetividade aos dispositivos constitucionais que determinam a participação da sociedade civil na elaboração de políticas do meio ambiente, reconhecendo o princípio da participação popular direta nessa temática.

Especial relevo deve ser dado ao voto exarado pela Min. Rosa Weber no bojo da ADPF 632, a respeito das modificações na composição e no processo decisório do CONAMA perpetradas por outro decreto presidencial. Em seu texto, a Ministra salienta, além do retrocesso ambiental, o retrocesso institucional-democrático, entendendo a participação como direito de efetiva influência nos processos decisórios. Define a arquitetura constitucional como limitadora da discricionariedade administrativa, na qual se incluem os Conselhos Deliberativos, sendo possível e necessário o controle jurisdicional para a correta operação da democracia.

As referidas decisões não negam a discricionariedade administrativa conferida ao Poder Executivo, não permitindo intervenção desproporcional, sendo possível haver diferentes configurações na composição dos Conselhos de Políticas Públicas, inclusive em relação aos segmentos que se façam representar, mas não admite que se dê maior protagonismo ao Governo na escolha de seus membros²³³. Ressalte-se que não pode haver representante de outros Poderes nos Conselhos de Direitos, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes²³⁴.

²³¹BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 622/DF**. [...] Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda [...]. Relator: Min. Roberto Barroso, 01 de março de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446738/false>. Acesso em: 11 jul. 2024.

²³²BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 651/DF**. [...] DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.224, DE 5.2.2020. EXCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE [...]. Relator: Min. Cármen Lúcia, 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468755/false>. Acesso em: 11 jul. 2024.

²³³BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0003115-29.2020.8.19.0000**. [...] CONSELHO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ENQUANTO DIREITO E GARANTIA FUNDAMENTAL. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Relator: Des. Antônio Ilóizio Barros Bastos, 08 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/2ed6484f-e600-4a79-8e0f-7a5de2bcba20.html>. Acesso em: 11 jul. 2024.

²³⁴BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 70043548452**. [...] MUNICÍPIO DE RODEIO BONITO. LEI N.º 2.608/06. CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PREVISÃO DE

No entanto, em julgamento de ação que questionava modificações no funcionamento do Conselho de Educação do Município de Florianópolis²³⁵, o Ministro Roberto Barroso entendeu não ser cabível a intervenção do Judiciário, asseverando que a nova norma não impunha limitação à participação da sociedade civil e que a atuação do Judiciário só se justifica quando houver descumprimento de diretrizes constitucionais sobre o tema. Com razão, o Supremo deve respeitar o espaço de discricionariedade conferido pela Constituição e pelas leis ao administrador público eleito, restringindo-se a atuar apenas quando houver o descumprimento de normas constitucionais.

Entretanto, busca-se neste trabalho compreender a amplitude das normas constitucionais e o que configura ou não seu descumprimento. Ressalte-se que, em razão da obrigatoriedade legal de alguns Conselhos ou da necessidade de sua criação para o recebimento de verbas, alguns governos mais autoritários ou menos adeptos dos instrumentos de democracia participativa vão propor modificações legislativas ou regulamentares de forma a limitar o exercício da participação popular. No caso em análise, questiona-se a modificação perpetrada pela lei municipal de Florianópolis, que concedeu poder de veto ao Secretário Municipal às decisões do Conselho de Educação. Em seu voto, o próprio Ministro ressaltou que a CRFB/88, em seus artigos 205 e 206, VI, consagra o modelo democrático de gestão da educação pública. O poder de veto conferido ao representante do governo acaba por desequilibrar as forças no órgão colegiado, uma vez que nada o impede de vetar tudo o que não for do interesse do Prefeito eleito.

Recorda-se, aqui, que historicamente o Brasil possui em suas classes políticas majoritariamente representantes de sua elite, sendo possível que nem sempre o interesse defendido por um governante seja o melhor para aquela comunidade. Portanto, a referida modificação acabaria esvaziando a importância do Conselho e das discussões ali travadas, diminuindo o potencial da participação popular, o que se reputa contrário à Constituição em razão do princípio da participação social, notadamente em algumas áreas específicas, como a educação, em que a Carta é expressa em determinar sua gestão democrática.

O que se verifica na prática é que, em geral, a maioria das decisões judiciais se limita a verificar a existência do Conselho, deixando de analisar se a sua forma de organização

INTEGRANTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ESFERA ESTADUAL [...]. Relator: Des. Carlos Rafael dos Santos Júnior, 10 de outubro de 2011. Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 10 jul. 2024.

²³⁵BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 832/SC**. [...] Lei nº 10.773/2021, do Município de Florianópolis. Modificação da estrutura do Conselho Municipal de Educação. Relator: Min. Roberto Barroso, 25 de abril de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478439/false>. Acesso em: 12 jul. 2024.

possibilita ou dificulta a participação cidadã. No entanto, em casos pontuais, o STF entendeu que a discricionariedade do governante nessa matéria possui limitação na Constituição, não sendo possível regulamentar de forma a dificultar ou frustrar a participação da sociedade civil nesses canais, havendo uma certa discrepância entre decisões que se utilizam do mesmo argumento para justificá-las.

Observa-se também que, em relação a algumas funções desempenhadas pelos Conselhos, o Judiciário tem decidido de forma a possibilitar o seu exercício. As funções dos Conselhos dependem das atribuições a eles conferidas por sua lei de criação ou a lei geral que prevê sua criação. No caso de previsão de função normativa, ao ser acionado, o Poder Judiciário, em regra, confere legalidade a suas ações, afirmando a necessidade de cumprimento de suas resoluções, declarando a validade dessas normas ²³⁶.

Essas decisões demonstram que o Judiciário reconhece a função normativa do Conselho de Direitos, quando esta estiver prevista na norma, limitando a competência do Chefe do Executivo na temática, uma vez que, nos casos em que a administração não observou as Resoluções emanadas pelos Conselhos, julgou-se no sentido de sua observância. Além disso, para o efetivo exercício das funções desses canais de participação, há decisões garantindo o acesso dos conselheiros a informações que subsidiem sua atuação. A negativa, por parte da Administração, de acesso dos Conselhos a documentos públicos, é vista pelo Judiciário como omissão, uma vez que tem o condão de impedir ou dificultar o exercício da atribuição legal dos

²³⁶Nesse sentido, BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (6ª Câmara Cível). **Apelação Cível 0142832-19.2015.8.13.0317**, [...] AÇÃO ANULATÓRIA [...] CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE-CODEMA - REGULAMENTAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO DE PARTICULADOS - POEIRA - VALIDADE [...]. Relator: Des. Corrêa Júnior, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0317.15.014283-2%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 16 jul. 2024; BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6288/CE. AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019**. Relatora: Min. Rosa Weber, 23 de novembro de 2020. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false>. Acesso em: 16 jul. 2024; BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (25ª Câmara Cível). **Apelação Cível 0035214-47.2020.8.21.7000**. [...] EDUCAÇÃO INFANTIL. VAGA EM ESCOLA DE ENSINO FUNDAMENTAL. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. [...]. Relatora: Desa. Leila Vani Pandolfo Machado, 25 de agosto de 2020. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 16 jul. 2024.

Conselhos de forma eficaz²³⁷. Em casos em que se verifica má-fé nessa omissão, pode haver, inclusive, a condenação do agente público por improbidade administrativa²³⁸.

Verifica-se, na jurisprudência, um grande número de decisões envolvendo os Conselhos de Políticas Públicas e paralisando ou anulando procedimentos administrativos quando estes não observam as atribuições dos Conselhos definidas na lei. É comum, por exemplo, a existência de leis municipais exigindo a autorização de Conselho Municipal ligado à preservação de patrimônio histórico e cultural antes do início de obras em bens tombados. Nesses casos, constatada a inobservância dessa etapa do procedimento, o Judiciário determina a suspensão das obras²³⁹. De forma semelhante, determinou-se a reabertura de escolas municipais cujo encerramento das atividades não foi objeto de consulta ao Conselho Municipal de Educação²⁴⁰.

Igualmente, é muito comum o reconhecimento por parte do Poder Judiciário da competência dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente para decidir questões relacionadas ao Conselho Tutelar, em que o julgador se limita a fazer um controle de legalidade.

²³⁷BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (1ª Câmara Cível). **Apelação Cível 5003521-34.2018.8.13.0183**, [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE. OMISSÃO. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. ACESSO A INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS PÚBLICOS. LEGITIMIDADE. Relator: Des. Roberto Apolinário de Castro, 11 de julho de 2023. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.18.139542-7%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 16 jul. 2024.

²³⁸BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (18ª Câmara de Direito Privado). **Apelação 0003225-76.2015.8.19.0073**. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. [...] DOLO GENÉRICO E MÁ-FÉ. CONFIGURAÇÃO [...]. Relator: Des. Ricardo Rodrigues Cardozo, 29 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=1&Version=1.1.21.2>. Acesso em: 16 jul. 2024.

²³⁹Nesse sentido, BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (3ª Câmara Cível). **Apelação Cível/Remessa Necessária 5002032-71.2021.8.13.0242**, AÇÃO POPULAR [...] VIA PÚBLICA INSERIDA EM CONJUNTO ARQUITETÔNICO TOMBADO - ASFALTAMENTO - IMPOSSIBILIDADE - RITO LEGAL NÃO OBSERVADO. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL [...] Relatora: Desa. Luzia Divina de Paula Peixôto, 23 de março de 2023. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.21.213785-5%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>.

Acesso em: 16 jul. 2024; BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (7ª Câmara Cível). **Agravo de Instrumento-Cv 2570659-71.2021.8.13.0000**, [...] AÇÃO POPULAR - OBRAS DE CONSTRUÇÃO E REFORMA DE BANHEIRO EM BEM TOMBADO (PARQUE HALFELD) PELO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA - AUTORIZAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL INDEMONSTRADA - SUSPENSÃO DAS OBRAS ORDENADA EM TUTELA DE URGÊNCIA [...] Relator: Des. Peixoto Henriques, 29 de novembro de 2022. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.21.257064-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>.

Acesso em: 16 jul. 2024.

²⁴⁰BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (16ª Câmara de Direito Privado). **Agravo de Instrumento 0013767-76.2018.8.19.0000**. [...] AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. FECHAMENTO IRREGULAR DE UNIDADES ESCOLARES. [...]. Relatora: Desa. Maria Helena Pinto Machado, 20 de junho de 2018. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/69a2bce8-950a-4b51-ba55-8fce13313c5e.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.

É o que ocorre quando a lei municipal prevê que ao CMDCA cabe apurar a conduta de Conselheiro Tutelar e impor sanções por meio de procedimento administrativo, apreciar as candidaturas para o CT e decidir as impugnações, entre outras competências²⁴¹.

Apesar do avanço da jurisprudência nas últimas duas décadas, que, como visto, tem entendido devida a atuação do Judiciário, quando demandado, tanto para efetivar a operacionalização dos Conselhos Gestores quanto para salvaguardar suas competências, ainda há um certo receio em relação à efetivação das decisões na Administração Pública no caso de não se tratar de um Conselho apenas consultivo, mas também deliberativo. Como delineado no Capítulo 2, Seção 3, ainda impera uma visão da estrutura piramidal da Administração Pública, havendo resistência no reconhecimento de novos centros de decisão que vão atuar ao mesmo tempo e no mesmo nível do governante eleito. Ainda assim, é possível encontrar decisões que demonstram um início de mudança dessa visão:

[...]Deve ser reconhecida a inconstitucionalidade material das alterações na permissividade do uso de vias urbanas, pois o Conselho Municipal de Política Urbana (Compur), instância de discussão e deliberação de políticas de planejamento urbano e gestão do território de Belo Horizonte instituída desde 1996 pelo Plano Diretor do Município, votou contra as alterações com base em critérios que visam garantir o planejamento adequado do uso e da ocupação do solo urbano, bem como a qualidade de vida e o bem-estar dos habitantes [...].²⁴²

Trata-se do reconhecimento de que a atuação dos Conselhos impõe algumas limitações à discricionariedade dos Poderes Executivos e Legislativo. Essas limitações encontram-se ancoradas no princípio constitucional da participação popular e nas leis de criação desses canais que preveem suas atribuições. O que se defende neste trabalho é a possibilidade do reconhecimento dos Conselhos enquanto órgãos da Administração Pública, cuja competência encontra-se prevista nas respectivas leis de criação, não como órgãos subalternos, mas como

²⁴¹Nesse sentido, BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (13ª Câmara de Direito Privado). **Apelação 0000645-21.2011.8.19.0071**. [...] AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO C/C REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS. [...]. Relator: Des. Carlos Eduardo Moreira da Silva, 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/f00e3eb1-0b80-41bc-a9e4-b7f24bf53d5c.html>. Acesso em: 16 jul. 2024; BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (4ª Câmara de Direito Privado). **Mandado de Segurança 0039336-45.2019.8.19.0000**. [...] Ato combatido emanado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que detém a atribuição legal para apreciar as candidaturas ao Conselho Tutelar e julgar as respectivas impugnações [...]. Relatora: Des. Cláudia Telles De Menezes, 12 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/156e18f3-dcdc-4608-82d4-e69a5025a0f0.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.

²⁴²BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0260350-40.2017.8.13.0000**, [...] MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. [...] COMPETÊNCIA PARA EDITAR NORMAS PARA PROMOVER O ADEQUADO ORDENAMENTO TERRITORIAL [...]. Relator: Des. Alberto Vilas Boas, 19 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=2&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0000.17.026035-0/000&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 16 jul. 2024.

novos centros decisórios dentro da estrutura estatal. Essa seria uma visão constitucionalizada da organização da Administração Pública, uma vez que, enquanto princípio constitucional, a participação social no Estado deve se dar de maneira efetiva.

Importante ressaltar que a participação faz parte das previsões da CRFB/88 que buscam fortalecer a democracia. Durante o governo anterior, a resposta do Judiciário a seus arroubos autoritários foi de fundamental importância para a continuidade democrática, respeito ao federalismo, manutenção dos Conselhos na estrutura administrativa federal, minimização dos estragos causados pela má gestão da pandemia de covid-19, entre outras questões. A democracia deve ser sempre fomentada, defendida e preservada pelas instituições democráticas previstas na Constituição. Quaisquer medidas que visem ao seu enfraquecimento devem ser contidas.

Levitsky e Ziblatt²⁴³ demonstram que, tanto em algumas ditaduras que existiram quanto no atual cenário de enfraquecimento das democracias no mundo, o governante eleito se utiliza da estrutura do Estado para dismantlar as instituições que o limitariam. Iniciam com palavras, desacreditando essas instituições e iniciando um ciclo que pode levar a um golpe, com controle dos outros Poderes, ou à deposição de outro governante eleito democraticamente em seu lugar pelo *impeachment*, travestindo-se de legalidade. Isso demonstra a importância da atuação das instituições democráticas e da existência de um Judiciário independente e atento para barrar esses movimentos em seu nascedouro.

²⁴³LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CONCLUSÃO

Conforme exposto, a construção da democracia no Brasil após o período da redemocratização envolveu atores diversos da sociedade e da política brasileira, culminando em uma Constituição que buscou assegurar a permanência e o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito por meio da criação de diversos mecanismos. Restou demonstrado que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas fazem parte desses mecanismos e surgiram como forma de efetivar o princípio da participação popular previsto constitucionalmente. Isso porque o direito ao voto não é suficiente para garantir o exercício de uma cidadania ativa, que leve ao fortalecimento da democracia e possa prevenir retrocessos.

Assim, os Conselhos aparecem como novos canais que possibilitam o debate entre o Estado e a sociedade civil para trazer uma maior eficiência às políticas públicas, democratizando assim o espaço público. Dessa forma, trazem maior legitimidade às decisões políticas, que se aproximam mais das demandas locais, e proporcionam um maior controle das decisões da Administração Pública por parte da sociedade.

Com a Reforma do Estado operada a partir dos anos 1990, a participação da sociedade civil na gestão pública foi apontada como um fator essencial de potencialização da governança. Esse fator, somado à previsão constitucional de uma democracia participativa, desencadeou a proliferação de Conselhos em todas as esferas de governo, com a edição de leis prevendo sua criação principalmente nas áreas sociais. Conforme apontado no estudo, ainda que alguns governos não fossem afetos à participação social, não deixavam de criar os Conselhos, seja em razão de sua obrigatoriedade advinda de uma lei geral, seja para receber verbas vinculadas à sua existência.

Verificou-se que o grande número de Conselhos no país gerou cenários diversos. Cabe destacar que os mais atuantes e efetivos estavam instalados em localidades tradicionalmente com maior tradição em participação popular e contavam com o fomento dessa participação pelo gestor eleito. Ficou evidenciado que esses canais dependem do seu desenvolvimento da colaboração do Poder Executivo, em razão de diversos fatores. Uma das questões discutidas foi a dependência dos Conselhos em relação à Administração para a disponibilização de recursos materiais que possibilitem seu funcionamento. Outro fator é a escolha de representantes governamentais que compreendam seu papel de trazer para a discussão o saber técnico e informações relevantes para as discussões dos Conselhos, além da necessidade de capacitação de todos os conselheiros, uma vez que a atuação na Administração se dá de forma específica, com regras próprias.

Apesar de os Conselhos instalados em governos mais tendenciosos a adotar mecanismos democráticos de gestão se desenvolverem com maior amplitude de ação, verificou-se que aqueles que se encontram junto a governos mais autoritários também exercem importante papel, sendo essencial uma maior proximidade com a sociedade civil que os legitima como representantes. Isso porque, nesse último caso, o Conselho terá um papel mais reivindicador, denunciativo e fiscalizatório, aproximando-se da atuação como movimento social.

Portanto, em qualquer contexto, os Conselhos vão poder cumprir seu papel constitucionalmente delineado, seja ao aprofundar a democracia e trazer maior legitimidade às políticas delineadas, seja ao resistir a governos mais autoritários, consolidando-se como um canal garantidor da democracia participativa. Isso explica a tentativa de eliminação desses canais pelo governo passado, uma vez que os ataques ao regime democrático muitas vezes acontecem de fora para dentro, sendo comum o governante eleito, quando autoritário, tentar minar a atuação de instituições que salvaguardam o sistema democrático.

Foi ressaltado o papel primordial exercido pelo Poder Judiciário para evitar a eliminação dos Conselhos da esfera federal. Houve a ampliação e o fortalecimento desses canais durante o atual governo, mais adepto a uma gestão democrática. O trabalho comparou as modificações normativas operadas por decretos durante a gestão que governou o país de 2019 a 2022 e, posteriormente, durante a gestão atual, demonstrando como, após ser impedido de dissolver os Conselhos, o governo anterior buscou seu esvaziamento, ineficácia e cooptação pelo gestor público, o que foi revertido logo no início da nova gestão.

Um ponto importante para compreensão da efetividade da atuação dos Conselhos foi a observação de uma nova concepção de organização da Administração Pública, deixando de ser vista como uma estrutura piramidal, na qual todos os órgãos estão subordinados ao Chefe do Executivo, para reconhecer a existência de centros diversos de decisão que vão limitar a discricionariedade do governante. Trata-se de uma teoria ainda não muito aceita na doutrina, apesar de haver decisões na jurisprudência reconhecendo a limitação do gestor público, sem mencionar a estrutura da organização. Reconhece-se que a efetividade das decisões dos Conselhos vai depender da interpretação que é dada às suas decisões, se devem ou não ser acatadas pelo administrador.

Com importante papel na garantia da efetividade dos Conselhos de Direito, são apresentados o Ministério Público e o Poder Judiciário. Ambos estão previstos na Constituição como primordiais na manutenção do Estado Democrático de Direito. Em relação ao MP, conferiu-se maior relevância à sua atuação extrajudicial, restando a judicialização das questões como alternativa, quando aquela não for suficiente. Demonstrou-se que, como defensor do

regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sua participação nos Conselhos, desde que não tenha direito a voto, é constitucionalmente justificada. Argumentou-se que o *Parquet* pode contribuir para o fomento da participação da sociedade e para a operacionalização dos Conselhos enquanto espaços de discussão de políticas públicas e de fiscalização dessas políticas, colaborando, inclusive para um melhor desempenho da função fiscalizatória do MP.

Em relação ao Judiciário, sua função limitadora dos outros poderes, em razão do sistema de freios e contrapesos, tem sido constantemente demandada em relação aos Conselhos, especialmente por ações iniciadas pelo Ministério Público. Verificou-se um aprofundamento das decisões após os anos 2000, deixando de verificar apenas a conformidade formal dos Conselhos, para buscar a possibilidade efetiva de atuação. Assim, o Judiciário não verifica apenas se o Conselho foi criado por lei e possui membros nomeados, mas também elementos que indiquem a possibilidade de atuação de forma a influir nas decisões da Administração Pública.

O estudo buscou focar no papel dos Conselhos para a consolidação da democracia e como as demais instituições previstas na Constituição são importantes e podem colaborar de forma ativa para o seu fomento e desenvolvimento. Não se ignora a importância do envolvimento da sociedade nesse processo, que pode se dar de modo diverso, especialmente em razão de novas tecnologias existentes e das novas interações pelas redes sociais disponíveis. No entanto, esse aspecto não foi objeto de estudo em razão da limitação imposta pelo tema, podendo ser objeto de estudos posteriores.

Ressalta-se que, durante a pesquisa, verificou-se que não há muito material sobre o assunto na área jurídica, razão pela qual recorreu-se a outras áreas, como a sociologia e a política, para a bibliografia de referência, o que demonstra a necessidade de um estudo mais aprofundado pelo Direito a respeito dos Conselhos. Em razão da falta de menção desses canais em importantes livros de Direito Constitucional e Administrativo, pode-se elaborar uma hipótese para futuras pesquisas de que parte da dificuldade da efetividade de atuação se deve ao desconhecimento de sua importante função na estrutura da Administração Pública, enquanto órgão especial, que pode colaborar, inclusive para diminuição da corrupção na execução de políticas pelo Poder Executivo, que tem sido um problema crônico na Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Uma Viagem Redonda: por que ainda discutimos o plano diretor da Reforma do aparelho do Estado 25 anos depois? *In: CAVALCANTI, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (orgs.). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios.* Brasília, DF: CEPAL. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020. p. 9-21. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10364>. Acesso em: 13 out. 2023.
- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-258, ago. 2016. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/403. Acesso em: 18 jun. 2024.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BARRETO TAVARES, Helga. Aspectos epistemológicos e filosóficos da atuação do Ministério Público quanto ao controle social de políticas públicas exercidos pelos Conselhos Sociais. **Revista Acadêmica - Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. v. 13, n. 1, p. 97-114. Jan./jul. 2021. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/155>. Acesso em: 3 jul. 2024.
- BARROSO, Luis Roberto. Os três papéis desempenhados pelas Supremas Cortes na democracia constitucional contemporânea. **Revista da EMERJ**, v. 21, n. 3, t. 1, p. 11-35, set.-dez. 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo1/revista_v21_n3_tomo1_11.pdf. Acesso em: 22 jul. 2024.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/>. Acesso em: 02 jul. 2024.
- BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629608/>. Acesso em: 19 maio 2024.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 02 jul. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 set. 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das

paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 3 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 07 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.** Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 03 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D99274compilado.htm. Acesso em 31 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002.** Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5109.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm#art126. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019.** Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9806.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019.** Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9893.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019.** Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10003.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.643, de 3 de março de 2021.** Altera o Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10643.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023.** Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11417.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.473, de 6 de abril de 2023.** Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11473.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.483, de 6 de abril de 2023.** Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - CNDPI. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11483.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Ofício-Circular n. 1 de 2019.** Disponível em: https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Oficio_Circular_0382787_cgaa_oficio_circular_n__1_2019_cc_pr.pdf. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. **Recomendação Conjunta Presi-CN nº 2, de 18 de Junho de 2020.** Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.

BRASIL, CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL, CONAMA. **Resolução nº 500, de 19 de outubro de 2020**. Declara a revogação das resoluções discriminadas neste ato. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2020. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=800. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL, CONAMA. **Resolução nº 499, de 06 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-conama/mma-n-499-de-6-de-outubro-de-2020-281790575>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL, *Presidência da República*, Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, CONANDA. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/contatos-dos-conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-do-brasil>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.463**. [...] PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 51 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. [...] a participação do Ministério Público no Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente deve se dar na condição de membro convidado sem direito a voto; [...]. Relator: Min. Ayres Britto, 27 de outubro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210217/false>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121 DF**. [...] Competência normativa – administração pública – órgãos colegiados – previsão legal – extinção – chancela parlamentar. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio, 13 de junho de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415845/false>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6288/CE**. AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. Relatora: Min. Rosa Weber, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 622/DF**. Direito da criança e do adolescente [...] Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do

Adolescente – Conanda [...]. Relator: Min. Roberto Barroso, 01 de março de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446738/false>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 623/DF**. Direito constitucional. Arranjos institucionais da democracia constitucional. Democracia direta e engajamento cívico. Participação social e políticas públicas [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 22 de maio de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur483570/false>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 651/DF**. [...] DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.224, DE 5.2.2020. EXCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE [...]. Relator: Min. Cármen Lúcia, 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468755/false>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 747/DF**. Afronta ao art. 225 da constituição da república. Resolução CONAMA n° 500/2020. [...] Retrocesso socioambiental. Procedência. Relatora: Min. Rosa Weber, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758847587>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 748/DF**. Afronta ao art. 225 da constituição da república. Resolução CONAMA n° 500/2020. [...] Retrocesso socioambiental. Procedência. Resolução CONAMA n° 499/2020 [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 23 de maio de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467643/false>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 749/DF**. Afronta ao art. 225 da constituição da república. Resolução CONAMA n° 500/2020. [...] Retrocesso socioambiental. Procedência. Resolução CONAMA n° 499/2020 [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458045/false>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 832/SC**. [...] Lei n° 10.773/2021, do Município de Florianópolis. Modificação da estrutura do Conselho Municipal de Educação. Relator: Min. Roberto Barroso, 25 de abril de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478439/false>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (9ª Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível 0000842-39.2014.8.19.0016**. [...] Direito Constitucional. Ação civil pública. Município de Carmo. Implementação de políticas públicas como mecanismo de consolidação da cidadania [...]. Relator: Des. Paulo Sérgio Prestes Dos Santos, 17 de abril de 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/bfdbcbe63-e94d-47d9-8c94-4bd65f54f172.html>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (18ª Câmara de Direito Privado). **Apelação 0003225-76.2015.8.19.0073**. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA. [...] DOLO GENÉRICO E MÁ-FÉ. CONFIGURAÇÃO [...]. Relator: Des. Ricardo Rodrigues Cardozo, 29 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=1&Version=1.1.21.2>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (4ª Câmara de Direito Privado). **Mandado de Segurança 0039336-45.2019.8.19.0000**. [...] Ato combatido emanado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que detém a atribuição legal para apreciar as candidaturas ao Conselho Tutelar e julgar as respectivas impugnações [...]. Relatora: Desa. Cláudia Telles De Menezes, 12 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/156e18f3-dcdc-4608-82d4-e69a5025a0f0.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (13ª Câmara de Direito Privado). **Apelação 0000645-21.2011.8.19.0071**. [...] AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO C/C REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE [...]. Relator: Des. Carlos Eduardo Moreira da Silva, 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/f00e3eb1-0b80-41bc-a9e4-b7f24bf53d5c.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0048058-34.2020.8.19.0000**. [...] MEDIDA CAUTELAR. IMPUGNAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N. 5.704/2020, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL E O CONSELHO MUNICIPAL DE COMBATE E ENFRENTAMENTO DAS CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. SUSTENTADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. [...]. Relatora: Desa. Maria Angélica Guimarães Guerra Guedes, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=1&Version=1.1.21.2>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0003115-29.2020.8.19.0000**. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ. CONSELHO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ENQUANTO DIREITO E GARANTIA FUNDAMENTAL. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Relator: Des. Antônio Iloízio Barros Bastos, 08 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.21.2>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (2ª Câmara de Direito Privado). **Apelação 0011728-49.2018.8.19.0213**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA EM FACE DO MUNICÍPIO DE MESQUITA OBJETIVANDO A IMPLEMENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO [...]. Relatora: Desa. Fernanda Fernandes Coelho Arrabida Paes, 12 de abril de 2021. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.21.2>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0043153-49.2021.8.19.0000**. [...] REPRESENTAÇÃO POR

INCONSTITUCIONALIDADE TENDO POR OBJETO A LEI Nº 3896/2020 DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ, QUE INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA, CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DO TRABALHO, EMPREGO E RENDA [...]. Relator: Des. Benedicto Ultra Abicair, 14 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.21.2>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (16ª Câmara de Direito Privado). **Agravo de Instrumento 0013767-76.2018.8.19.0000**. [...] AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. FECHAMENTO IRREGULAR DE UNIDADES ESCOLARES. DETERMINAÇÃO DE REABERTURA IMEDIATA. TUTELA DE URGÊNCIA. CONCESSÃO [...]. Relatora: Desa. Maria Helena Pinto Machado, 20 de junho de 2018. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/temp/69a2bce8-950a-4b51-ba55-8fce13313c5e.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0260350-40.2017.8.13.0000**, [...] MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. LEI MUNICIPAL N. 11.020, DE 16/01/2016. COMPETÊNCIA PARA EDITAR NORMAS PARA PROMOVER O ADEQUADO ORDENAMENTO TERRITORIAL [...]. Relator: Des. Alberto Vilas Boas, 19 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=2&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0000.17.026035-0/000&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (7ª Câmara Cível). **Apelação Cível 5015172-95.2017.8.13.0701**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OBRIGAÇÃO DE FAZER - IRREGULARIDADES NO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE UBERABA DEVIDO A CONDUTAS E OMISSÕES PERPETRADAS PELO MUNICÍPIO - CONSTATAÇÃO - ASTREINTES - FIXAÇÃO - POSSIBILIDADE [...]. Relator: Des. Belizário de Lacerda, 24 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.18.007024-5%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (6ª Câmara Cível). **Apelação Cível 0142832-19.2015.8.13.0317**, [...] AÇÃO ANULATÓRIA - POLUIÇÃO - [...] CONSTITUCIONALIDADE - ITABIRA - CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE-CODEMA - REGULAMENTAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO DE PARTICULADOS - POEIRA - VALIDADE [...]. Relator: Des. Corrêa Júnior, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0317.15.014283-2%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (19ª Câmara Cível). **Apelação Cível 5044969-42.2019.8.13.0024**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA - COMURB. ESTATUTO DA CIDADE. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA. PARALISAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DO CONSELHO. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. [...]. Relator: Des. Roberto Apolinário de

Castro, 10 de março de 2022. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=2&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&numeroUnico=5044969-42.2019.8.13.0024&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (7ª Câmara Cível). **Agravo de Instrumento-Cv 2570659-71.2021.8.13.0000**, [...] AÇÃO POPULAR - OBRAS DE CONSTRUÇÃO E REFORMA DE BANHEIRO EM BEM TOMBADO (PARQUE HALFELD) PELO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA - AUTORIZAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL INDEMONSTRADA - SUSPENSÃO DAS OBRAS ORDENADA EM TUTELA DE URGÊNCIA [...] Relator: Des. Peixoto Henriques, 29 de novembro de 2022.

Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.21.257064-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (3ª Câmara Cível). **Apelação Cível/Remessa Necessária 5002032-71.2021.8.13.0242**, AÇÃO POPULAR - [...] VIA PÚBLICA INSERIDA EM CONJUNTO ARQUITETÔNICO TOMBADO - ASFALTAMENTO - IMPOSSIBILIDADE - RITO LEGAL NÃO OBSERVADO. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL E DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - EXIGÊNCIA CONTIDA NA LEI ORGÂNICA - SUSPENSÃO DA OBRA - NECESSIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. [...] Relatora: Desa. Luzia Divina de Paula Peixôto, 23 de março de 2023. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.21.213785-5%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2741365-53.2022.8.13.0000**. [...] CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO - PROPOSTA APRESENTADA POR MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO - APARENTE VÍCIO DE INICIATIVA [...]. Relator: Des. Adriano de Mesquita Carneiro, 10 de julho de 2023. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=2&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0000.22.274136-5/000&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (1ª Câmara Cível). **Apelação Cível 5003521-34.2018.8.13.0183**, [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE. OMISSÃO. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. ACESSO A INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS PÚBLICOS. LEGITIMIDADE. Relator: Des. Roberto Apolinário de Castro, 11 de julho de 2023. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.18.139542-7%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (1ª Câmara Cível). **Remessa Necessária-Cv 5000324-62.2020.8.13.0325**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. MUNICÍPIO DE ARICANDUVA. CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS

DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA). [...] APRESENTAÇÃO DE IRREGULARIDADES DE FUNCIONAMENTO. OMISSÃO INJUSTIFICADA DO ENTE MUNICIPAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. SENTENÇA CONFIRMADA [...]. Relator: Des. Roberto Apolinário de Castro, 26 de setembro de 2023. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.23.145321-8%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 70043548452**. [...] MUNICÍPIO DE RODEIO BONITO. LEI N.º 2.608/06. CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PREVISÃO DE INTEGRANTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ESFERA ESTADUAL [...]. Relator: Des. Carlos Rafael dos Santos Júnior, 10 de outubro de 2011. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (3ª Câmara Cível). **Apelação Cível 0166859-69.2018.8.21.7000**. [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA. CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - COMDICA. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO EM PROMOVER AÇÕES EM ATENÇÃO A GARANTIAS PREVISTAS NO ECA E NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL [...]. Relator: Des. Leonel Pires Ohlweiler, 29 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70078016474&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (25ª Câmara Cível). **Apelação Cível 0035214-47.2020.8.21.7000**. [...] EDUCAÇÃO INFANTIL. VAGA EM ESCOLA DE ENSINO FUNDAMENTAL. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. [...]. Relatora: Desa. Leila Vani Pandolfo Machado, 25 de agosto de 2020. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, 1997. v.1. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A democracia não está morrendo: foi o neoliberalismo que fracassou. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, p. 51-79, Set-Dez 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-051079/111>. Acesso em: 04 out. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da Administração Pública. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, p. 1-6, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97836>. Acesso em: 23 out. 2023.

CARDOSO, Cristiane; SILVA, Juliana Pamplona; PEREIRA, Celso Sanchez. A reestruturação do CONAMA e os limites para a democracia participativa na gestão ambiental brasileira. *Revista Continentes*, v. 1, n. 20, p. 178-203, out. 2022. Disponível em:

<https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/395>. Acesso em: 14 nov. 2023.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6439>. Acesso em: 04 out. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed., rev., atual. e ampl. Barueri/SP: Atlas, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776078/>. Acesso em: 12 maio 2024.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **De Menor a Cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Ministério da Ação Social. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. Governo do Brasil, 1990.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisa. **Eleições 2022: 2º Turno – 19/10/2022**. Disponível em: <https://media.folha.uol.com.br/datafolha/2022/10/21/democracia-2-turno-19-10-22.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 3, p. 439-452, Set. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/5166>. Acesso em: 13 jun. 2024.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **O papel do Conselho do Meio Ambiente nas políticas públicas ambientais**. Direito Ambiental.com, 2022. Disponível em: [https://direitoambiental.com/o-papel-do-conselho-do-meio-ambiente-nas-politicas-publicas-ambientais/#:~:text=No%20%C3%A2mbito%20federal%20t%C3%Aam%2Dse,de%20Meio%20Ambiente%20\(CONDEMA\)](https://direitoambiental.com/o-papel-do-conselho-do-meio-ambiente-nas-politicas-publicas-ambientais/#:~:text=No%20%C3%A2mbito%20federal%20t%C3%Aam%2Dse,de%20Meio%20Ambiente%20(CONDEMA)). Acesso em: 08/11/2023.

FONSECA, Estela da Silva. **Conselho Municipal dos Direitos do Idoso de Viçosa – MG: estruturação, ações e efetividade deliberativa**. Dissertação – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/11635>. Acesso em: 02 nov. 2023.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 118. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547217051/>. Acesso em: 03 jul. 2024.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. v. 84. Coleção Questões de Nossa Época. São Paulo, Cortez: 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais de 1999 a 2021**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001 a 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=publicacoes>. Acesso em: 06 nov. 2023.

JANNUZZI, P. de M.; PASQUALI, F. A. Estimação de demandas sociais futuras para fins de formulação de políticas públicas municipais: notas para discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 33, n. 2, p. 75 a 94, 1999. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7652>. Acesso em: 26 out. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 18 maio 2024.

LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MACHADO, Eduardo. Ministério Público, gestão social e os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, n. 4, p. 111-139, 2014. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/68>. Acesso em: 07 jul. 2024.

MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 59, v. 2, p. 151-185, Abr/Jun 2008.

MARTINS, Simone; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; LAGE, Mariana Luísa da Costa. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa/MG, v. 4, n. 2, p. 221–245, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4087>. Acesso em: 23 maio 2024.

MUSSOI, Hélio Gustavo; QUADROS, Doacir Gonçalves de. Erosão Democrática E Legalismo Autocrático: o caso dos conselhos gestores no governo Bolsonaro. **REI – Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 582–606, 2023. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/680>. Acesso em: 14 nov. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10.ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022.

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. **Democracia: proteção constitucional e internacional**. São Paulo: ExpressaJur, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628137/>. Acesso em: 08 jul. 2024.

RODRIGUES, Fernando Peres. Mecanismos entre decisão e implementação: a efetividade nos conselhos municipais de habitação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 78, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vkpKxvDGKmdTgRvvb6JvvWb/#>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ROCHA, Ana Angélica B. de Melo; TEIXEIRA, Luiza Reis. O papel do controle público na democratização da gestão pública: fatores críticos para a sua efetividade nos Conselhos de Alimentação Escolar. **Revista Reuna**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p.107-118, jul./set. 2011. Disponível em: <https://revistas.una.br/reuna/article/view/398>. Acesso em: 25 maio 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção para um novo senso comum; v. 4)

SJAK PEREIRA, Ilma de Paiva *et al.* Ministério Público, conselhos municipais de saúde e as práticas do diálogo interinstitucional. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 28, n. 2, p. 111-123, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/midias/biblio-1014584>. Acesso em: 03 jul. 2024.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

SOUZA, Michele Souza e; MACHADO, Cristiani Vieira. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa idosa. **Ciência e Saúde Coletiva**. v. 23 (10). Out. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/BjddmZJmvfkYQvkZ5sS9Y4Q/#>. Acesso em: 05 nov.2023.

VIEIRA, Felipe Cardoso Rodrigues. Os conselhos de políticas públicas, a democracia participativa e a atuação do ministério público. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí**. Ano 3, n. 1, p. 130-140. Teresina: PGJ/CEAF, Jan-Jun 2023. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/10/Revista-Eletronica-do-MPPI-Jan-Jun-2023-atualizada-09-10-2023.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.