



O CONTROLE SOCIAL DESEMPENHADO PELOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Marcelo Costa Lopes Junior

Graduado pela Unigranrio. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduado em Direito Imobiliário e Notarial pela Universidade Cândido Mendes. Advogado.

Resumo – a Constituição da República de 1988 prestigiou a descentralização administrativa e a democratização na formulação, execução e controle das políticas públicas. Os Conselhos setoriais são órgãos essenciais para a participação popular e controle social, representando um espaço importante para assegurar eficiência aos serviços públicos, em especial no âmbito local. Esse artigo é fruto de uma pesquisa cujo intuito é abordar as vantagens e desafios da participação popular e *accountability* na gestão pública municipal. Trata-se de uma abordagem sob a ótica do princípio da eficiência e os Conselhos de Políticas Públicas Municipais.

Palavras-chave – Direito Constitucional. Conselhos de políticas públicas. Controle Social de Políticas Públicas. Princípio da eficiência.

Sumário – Introdução. 1. A sistemática do controle social na Constituição da República de 1988. 2. O princípio da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro. 3. Os Conselhos de Políticas Públicas Municipais como ferramenta de efetivação do princípio da eficiência no âmbito municipal. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica discute o controle social desempenhado pelos conselhos de políticas públicas no âmbito municipal. Procura-se demonstrar a importância desses órgãos e da participação popular para a efetivação do princípio constitucional da eficiência na administração pública municipal, considerando a complexidade da gestão local.

Para tanto, abordam-se as posições doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema de modo a conseguir discutir o impacto dos conselhos de políticas públicas diante do princípio da eficiência.

A Constituição da República de 1988, até como reação ao período autoritário no país, alçou a participação direta do povo a um patamar elevado. Dentro dessa nova sistemática, a participação na formulação e fiscalização de políticas públicas ganhou mecanismos para ser feita independentemente de intermediário político, dentre eles os conselhos de políticas públicas.

Os conselhos de políticas públicas, também denominados de conselhos de direitos ou conselhos gestores de políticas setoriais, são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos,

com a atribuição, geral, de formulação, supervisão e de avaliação das políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal.

Dessa forma, se faz necessário o entendimento adequado do papel a ser desempenhado pelos conselhos sob a ótica do princípio constitucional da eficiência.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho apresentando a posição do controle social dentro da Constituição da República e onde se situam os Conselhos de Políticas Públicas Municipais nesse sistema.

Segue-se ponderando, no segundo capítulo, como o princípio da eficiência está inserido no ordenamento jurídico brasileiro.

O terceiro capítulo pesquisa como os conselhos de políticas públicas municipais se relacionam com o princípio da eficiência no âmbito da administração municipal.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, em que o pesquisador seleciona hipóteses que acredita serem aplicáveis à análise do objeto da pesquisa, com a finalidade de comprovar ou rejeitar os argumentos inicialmente propostos.

1. SISTEMÁTICA DO CONTROLE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

A Constituição de 1988, norma fundadora e estruturante do atual ordenamento jurídico pátrio, adotou a república como forma de governo para o Brasil, repudiando o passado monárquico. A república, que melhor se adéqua à democracia vigente, é marcada pela independência e harmonia entre os poderes, bem como pela responsabilidade e alternância dos representantes.

A Constituição também enuncia já no seu primeiro artigo que a administração da coisa pública deve ser feita de forma representativa ou participativa. Trata-se do princípio democrático, em que o povo figura como titular do poder e, portanto, deve ser protagonista nas decisões a serem tomadas.

Ingo Sarlet¹ destaca na passagem a seguir a importância do princípio democrático em relação à proteção necessária para as minorias:

[...] democracia não pode resultar em arbítrio de maiorias sobre minorias (as assim chamadas ditaduras majoritárias), inclusive – mas não apenas por isso – pelo fato de que em grande parte dos casos as maiorias obtidas são bastante exíguas, o que se

¹SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 125.

agrava ainda mais quando se trata de maioria simples. Por isso o princípio democrático pressupõe e impõe o respeito pelas minorias e mesmo a sua proteção e promoção. A proteção das minorias não se limita, portanto, ao mero fato de poderem participar do processo deliberativo e – sendo derrotadas – resignar-se a uma mera submissão à vontade majoritária e ao consenso sempre relativo daí resultante.

Em decorrência desses princípios constitucionais, o controle administrativo é imperativo para que a república e a democracia sejam realmente efetivas. Assim ensina a eminente professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao abordar conceito e abrangência do controle, destacando o papel do administrado nessa atividade:

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos.

Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, incluindo a administração direta e a indireta, mas também os dos demais Poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo.

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.²

O controle da administração pública pode ser interno ou externo. Possui diversas espécies podendo ser administrativo, legislativo ou judicial. Quanto ao momento, pode ser prévio, concomitante ou posterior. Ainda pode ser feito o controle pela ótica política, jurídica, financeira ou administrativa.

A fiscalização é feita das mais diversas formas pelo Ministério Público, Tribunais de Contas, Casas Legislativas e mesmo pelas estruturas internas dos órgãos públicos, por exemplo.

Merece destaque aqui a participação cidadã direta na formulação, fiscalização e monitoramento de políticas públicas independentemente de intermediário político. São exemplos desse tipo de participação o plebiscito, a ação popular, as audiências públicas, conferências e os conselhos de políticas públicas, objeto de estudo do presente trabalho.

²PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 26 abr. 2023.



É nesse contexto que a participação e o controle social aparecem na Constituição da República como direitos.

Nesse sentido, se faz necessário delimitar minimamente o que se entende por controle social, uma vez que o termo pode aparecer com certa ambiguidade.

Algumas vezes aparecendo como o controle estatal sobre a sociedade, entretanto aqui estudado como a participação do cidadão na formulação, fiscalização e monitoramento das políticas públicas.

Sobre o controle social, Norberto Bobbio³ destaca em sua obra:

Por Controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

Scatena e Assis⁴ definem o controle social da seguinte forma:

Controle social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado.

A participação popular na administração pública é mencionada no art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos no sentido de que todo ser humano tem direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será baseada a autoridade do governo.

O controle social representa importante instrumento para as classes populares menos favorecidas, normalmente excluídas dos processos de tomada de decisão, participarem da gestão pública.

Aqui, merecem destaque as organizações da sociedade civil, que são entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, desenvolvem ações de interesse público e não objetivam o lucro. São compostas por organizações sociais, associações, fundações e outras entidades similares sem fins lucrativos.

³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; Parquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5. ed. Coord. da tradução João Ferreira. Brasília, São Paulo: Unb, Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 283.

⁴ ASSIS, Marluce Maria A; SCATENA, Tereza Cristina. *O Controle Social e a Democratização da Informação: Um Processo em Construção*. Disponível em: www.revistas.usp.br/rlae/article/download/1779/1824 . Acesso em: 26 abr. 2023.

São agentes fundamentais na legitimação e promoção da defesa de direitos, das questões sociais, políticas, ambientais e econômicas.

O tema é objeto da Lei n. 13.019/2014, chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que representa uma agenda ampla cujo objetivo é aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil organizada e suas parcerias com o Estado.

Essa Lei possui papel central na temática das organizações da sociedade civil, sua colaboração com a Administração Pública e o controle social. No art. 2º, inciso IX, da Lei n. 13.019/2014 consta uma definição legal para os Conselhos de Políticas Públicas nos seguintes termos⁵: “conselho de política pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.”.

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) estrutura-se em três eixos: contratualização com o poder público, sustentabilidade e certificação; e conhecimento e gestão de informações.

Além da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução das parcerias firmadas sob a égide dessa legislação deve ser devidamente acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera governamental.

Dessa forma, o controle social se apresenta como importante garantia para a implementação adequada das diretrizes e princípios constitucionais que devem nortear a administração pública, notadamente a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Tradicionalmente o Brasil adota o sistema da *Civil Law*, preponderando o positivismo jurídico como principal fonte normativa. Buscou-se no positivismo filosófico a aproximação da ciência jurídica com as ciências naturais, sob argumento de uma busca por segurança e estabilidade jurídica.

⁵BRASIL. *Lei n. 13.019/14*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 30 nov. 202



Entretanto, o excesso de legalismo acríptico apresentou diversos problemas, como a possibilidade de disfarçar e fundamentar governos autoritários.

Nesse sentido, surgiu a necessidade de que o Direito fosse conduzido a partir de uma interpretação crítica do intérprete e mais ajustada à realidade, o que culminou com um ganho de densidade jurídica pelos para os princípios jurídicos.

Os princípios são normas jurídicas de caráter geral e de elevada carga valorativa. Até metade do século XX, os princípios eram considerados como fontes secundárias e meramente supletivas, o que mudou com o surgimento do pós-positivismo.

O Pós-positivismo alçou diversos princípios dos Códigos para as Constituições, o que lhes atribuiu carga e *status* de normas jurídicas propriamente ditas.

Nas palavras do professor Rodolfo Kronenberg Hartmann⁶:

Assim, em razão do intento de se atender mais satisfatoriamente aos ideais de justiça, de equidade ou mesmo de qualquer outra dimensão da moral, é que se reconhece a importância cada vez maior dos princípios na aplicação da moral, é que se reconhece a importância cada vez maior dos princípios na aplicação diuturna da ciência jurídica pelos profissionais do Direito, já que é sabidamente impossível confiar apenas ao legislador a árdua missão de regular todas as situações possíveis no mundo fático. Observa-se, assim, uma crescente normatividade dos princípios, que não necessariamente devem ser apenas considerados como fontes normativas subsidiárias, ou como meras normas secundárias destinadas a complementar o conteúdo das normas primárias quando estas forem omissas. Muito pelo contrário, atualmente, já se reconhece que os princípios, pelo menos os constitucionais, representam as traves-mestras do sistema jurídico, cujos efeitos se irradiam sobre as diferentes normas, servindo de balizamento para a interpretação de todo o setor do ordenamento em que radicam. E, em abono a esta constatação, seria até mesmo correto concluir que violar um princípio é muito mais grave do que violar uma regra jurídica, uma vez que a desatenção ao princípio acarreta uma violação a todo o sistema de comandos.

Tradicionalmente, os princípios basilares do Direito Administrativo são a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. Dessa forma, no regime jurídico-administrativo, os bens e interesses não se encontram entregues à livre disposição da vontade do administrado, que deve sempre observar o interesse da coletividade de forma preponderante em relação ao interesse do particular.

A Constituição da República Federativa do Brasil elenca ainda, expressamente, cinco princípios do Direito Administrativo: Legalidade, Impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência, sendo esse último, em especial, objeto do presente capítulo.

⁶HARTMANN, Rodolfo Kronenberg. *Curso completo do novo processo civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2020, p. 9.



Durante a década de 1990, o Brasil passou por uma reforma administrativa, cujo objetivo era desenvolver um modelo gerencial na Administração Pública.

Essa política foi apresentada como uma solução para o esgotamento do modelo burocrático weberiano e uma resposta à grave crise inflacionária que o país passava naquele período.

A ciência da administração utiliza recorrentemente dois termos para avaliar o desempenho das organizações, a eficácia e a eficiência. Enquanto a eficiência é relacionada à noção de adequada utilização dos recursos, a eficácia transcende a mera indagação dos meios e aborda diretamente os resultados.

Em novembro de 1995, o governo publicou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, documento que consolidou os objetivos gerenciais de Reforma do Estado.

É nesse contexto que o princípio da eficiência assume maior protagonismo e ganha dignidade constitucional ao ser inserido no artigo 37, *caput*, da Constituição da República por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998.

Nas palavras de Alexandre Santos Aragão⁷:

Há os que afirmam que a eficiência já estaria abrangida pela moralidade administrativa, no conceito de “bom administrador”; outros sustentam que a eficiência seria algo tão fluido que não passaria de mero “adorno” posto no texto constitucional; que nunca teria havido autorização constitucional para que a Administração Pública agisse de forma ineficiente, de modo que o acréscimo, na prática, seria inútil.

Há, por outro lado, os que veem a afirmação constitucional de um princípio da eficiência como de grande importância para uma Administração Pública gerencial, focada em resultados, superando o que seria uma Administração Pública tradicionalmente burocrática e pouco produtiva, vinculada apenas à lei formal.

A inclusão expressa do princípio na Constituição fez cessar as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais acerca de sua existência implícita no documento e, conseqüentemente no ordenamento jurídico pátrio.

O princípio também aparece na Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/99)⁸ e entre os princípios da licitação no artigo 5º, da Lei n. 14.133/2019, onde abrange os subprincípios da celeridade, economicidade, planejamento e eficácia.

⁷ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 73.

⁸BRASIL. *Lei n. 9.784/99*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 24 out. 2023.

⁹BRASIL. *Lei n. 14.133/21*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 24 out. 2023.

Dito isso, cabe destacar que a doutrina moderna tem se dedicado a classificar as normas jurídicas em duas categorias básicas: os princípios e as regras.

Ao lecionar sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho¹⁰, em seu Manual de Direito Administrativo, ensina que:

As regras são operadas de modo disjuntivo, vale dizer, o conflito entre elas é dirimido no plano da validade: aplicáveis ambas a uma mesma situação, uma delas apenas a regulará, atribuindo-se à outra o caráter de nulidade. Os princípios, ao revés, não se excluem do ordenamento jurídico na hipótese de conflito: dotados que são de determinado valor ou razão, o conflito entre eles admite a adoção do critério da ponderação de valores (ou ponderação de interesses), vale dizer, deverá o intérprete averiguar a qual deles, na hipótese sub examine, será atribuído grau de preponderância. Não há, porém, nulificação do princípio postergado; este, em outra hipótese e mediante nova ponderação de valores, poderá ser o preponderante, afastando-se o outro princípio em conflito.

Assim, havendo conflito entre princípios, a solução deve ser buscada através do devido processo de ponderação de seus valores aplicáveis à hipótese concreta.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹¹ destaca que o conceito de eficiência foi elaborado fora da Ciência do Direito, a partir da Revolução Industrial. Posteriormente, com o desenvolvimento dos conceitos de administração pública gerencial, passou-se a exigir que os atos administrativos fossem praticados com tais qualidades intrínsecas de excelência, de modo a possibilitarem o melhor atendimento possível das finalidades para ele previstas em lei.

Nas palavras do autor:

Entendida, assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação, como uma característica

Sobre o princípio da eficiência na Administração Pública, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹² ensina que:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

¹⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 15.

¹¹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 115.

¹²PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *D. Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 125.

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹³:

No âmbito da “Administração de Resultados”, a interpretação e a aplicação do Direito não podem se afastar das consequências (jurídicas e extrajurídicas) geradas pelas escolhas efetivadas pelas autoridades estatais. Sem deixar de lado a importância de certas formalidades, estritamente necessárias à formação legítima da vontade estatal, o Direito passa a se preocupar de maneira preponderante com a efetividade dos direitos fundamentais (legalidade finalística).

O princípio da eficiência não pode ser entendido meramente como a maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira.

A Administração Pública, essencialmente, busca realizar o bem comum, se utilizando dos recursos disponíveis para a consecução dessa finalidade. É fundamental um amadurecimento dos valores sociais e culturais, a fim de que os recursos públicos possam ser utilizados de maneira equilibrada, sem desperdícios, sem favoritismos, como coisas públicas que são.

A eficiência deve guiar-se pela finalidade de concretização da cidadania, cabendo à sociedade também buscar a realização dos seus direitos, fiscalizando as atividades estatais, a conduta de seus representantes, pois só assim age como verdadeiro cidadão.

Nas palavras de Marçal Justen Filho¹⁴:

A eficácia administrativa também significa a vedação à observância de soluções burocráticas inúteis. A atividade administrativa existe para o cidadão e a frustração do atendimento às necessidades coletivas e individuais por razões formais irrelevantes viola a Constituição. A desburocratização não é uma opção autônoma ou voluntária, mas é uma decorrência da tutela constitucional aos direitos fundamentais dos sujeitos. A subordinação do exercício de competências administrativas ao preenchimento de requisitos inúteis configura infração a valores constitucionalmente protegidos. Assim se passa, por exemplo, quando o agente administrativo exige reconhecimentos de firma ou de autenticidade de documentos cujos originais lhe podem ser apresentados, fornecimento de informações desnecessárias e assim por diante. Em muitos casos, essas práticas configuram até mesmo uma violação à dignidade humana. Em outras situações, implicam obstáculos antijurídicos ao desenvolvimento dos negócios, ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social.

A concretização do princípio da eficiência depende de uma série de ações administrativas, como medidas de desburocratização, digitalização e inovação.

¹³OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 41.

¹⁴JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 77.



Uma dessas medidas deve ser a democratização e participação popular, que pode se dar de várias formas, inclusive dos Conselhos Municipais, tema deste artigo e cuja relação com o princípio da eficiência será melhor exposta no próximo capítulo.

3. OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Nos capítulos anteriores foram feitas as observações sobre os Conselhos de Políticas Públicas e o princípio da eficiência, portanto, embora a discussão seja pertinente aos três níveis de governo, cabe agora analisar como o tema se desenvolve no âmbito local.

A Constituição da República de 1988 prestigiou os Municípios, garantindo a eles a condição de entes indispensáveis dentro da organização estatal. A federação brasileira se destaca das demais por ter dotado o ente municipal de maior grau de autonomia, característica essa não compartilhada pelos pares internacionais.

Nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes¹⁵:

A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

Nesse sentido, embora dotados de autonomia e organizados de forma paritária, os Conselhos de Políticas Públicas são distribuídos dentro da estrutura organizacional dos Municípios. Em regra, se localizam nas Secretarias Municipais, conforme cada pertinência temática correspondente.

Podem ser destacados como exemplos o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA), Conselho Municipal de Educação (CME) e o Conselho Municipal de Saúde (CMS).

A década de 1990 trouxe diversas conquistas no plano sócio-jurídico, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social. Em todas essas esferas há um especial destaque para a abordagem municipal.

¹⁵ MORAES, Alexandre D. *Direito Constitucional*. 38. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 350.



Esse movimento fomentou a criação de espaços democráticos de participação, fomentou a articulação de conferências, cujo objetivo ultrapassa os limites de mera conferência e avaliação de políticas.

São expressão da realidade social, e se constituem em importante instrumento de mobilização social em torno das expressões sociais.

É ilustrativo da relevância dos conselhos no âmbito local o papel do CMDCA na gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), conforme caput e inciso IV, do art. 88, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esse fundo é a principal ferramenta daquele conselho para a efetivação de políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes. O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) é um instrumento de captação de recursos provenientes de fontes diversas, como multas, doações, recursos do tesouro federal, estadual e municipal.

No artigo Controle Social e conselhos de políticas públicas: análise sobre a assistência social brasileira, Jaqueline da Silva Oliveira Carvalho, Flávia Lorenne Barbosa Sampaio e Fabiana Pinto de Almeida Bizarria¹⁶ afirmam que:

A hegemonia do modelo político representativo está em crise dada sua incapacidade de responder às expectativas dos cidadãos, a visão de políticos vinculados a desvios éticos e corrupção, manipulação da opinião pública, somada à ausência de valores como civismo e desagregação da identidade nacional. Logo, a qualidade da democracia precisa ser analisada e, posteriormente, legitimada, o que está na base da criação de variadas modalidades de participação nas últimas décadas, objetivando encurtar a distância entre cidadãos e o sistema político. Assim, são inseridos no modelo democrático, os modelos deliberativo e participativo, que se combinam ou coexistem nos níveis nacional e local, complementando e articulando a democracia representativa e a democracia participativa, além do reconhecimento por parte do governo de que as formas públicas de monitorá-lo e os processos deliberativos públicos podem substituir parte do processo de representação e deliberação

Importante observar que, na prática, são grandes os desafios nesse tema, em especial quanto à implementação dos conselhos.

A paridade de composição entre representantes do governo e da sociedade civil não assegura necessariamente o equilíbrio de forças na condução das atividades dos conselhos, sendo evidente que, apesar dos esforços, predomina uma maior qualificação técnica e controle da pauta pela parte governamental.

¹⁶ OLIVEIRA, Jaqueline da Silva *et al.* “Controle social e conselhos de políticas públicas: análise sobre a assistência social brasileira”. *DAAPGE*. V. 22, n. 38, 2022. UNL, Santa Fe, Argentina.



São comuns desafios como a baixa participação popular, a limitação de recursos, o desconhecimento dos cidadãos sobre como funcionam esses órgãos e, ainda, a suscetibilidade a interferências político-partidárias.

Não obstante essas e outras dificuldades, cada órgão desse é um espaço de formulação, fiscalização e deliberação de políticas públicas importante para a legitimação, publicidade e *accountability* para políticas ali desenvolvidas.

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹⁷:

A concretização dos resultados, na medida do possível, deve ser realizada por meio de processo político-participativo: a) planejamento: planos de ação, orçamento e prioridades, com destaque para participação da população por meio de audiências e consultas públicas; b) execução: medidas concretas para satisfação dos resultados previamente delimitados; e c) controle: os órgãos controladores não devem se restringir à legalidade formal na análise da juridicidade da ação administrativa, devendo levar em consideração os demais princípios e o alcance dos resultados esperados. O princípio da eficiência demonstra a íntima relação entre o Direito e a Economia (Law & Economics). De acordo com a Análise Econômica do Direito (AED), a economia, especialmente a microeconomia, deve ser utilizada para resolver problemas legais, e, por outro lado, o Direito acaba por influenciar a Economia. Por esta razão, as normas jurídicas serão eficientes na medida em que forem formuladas e aplicadas levando em consideração as respectivas consequências econômicas.

Dessa forma, é evidente a relação direta e singular entre os conselhos municipais de políticas públicas municipais e o princípio da eficiência, haja vista que eles têm como finalidade promover a participação cidadã e contribuem para a tomada de decisões informadas, democráticas e fiscalizatórias no âmbito local.

Sobre controle da observância do princípio da eficiência, José dos Santos Carvalho Filho¹⁸ ensina que:

Atualmente, os publicistas têm apresentado vários estudos sobre a questão concernente ao controle da observância do princípio da eficiência. A complexidade que envolve o tema é compreensível: de um lado, há que se respeitar as diretrizes e prioridades dos administradores públicos, bem como os recursos financeiros disponíveis e, de outro, não se pode admitir que o princípio constitucional deixe de ser respeitado e aplicado. Os controles administrativo (de caráter interno e processado pelos próprios órgãos administrativos) e legislativo são reconhecidamente legítimos e indubitáveis à luz dos arts. 74 e 70 da Lei Maior, respectivamente. O controle judicial, entretanto, sofre limitações e só pode incidir quando se tratar de comprovada ilegalidade. Como tem consagrado corretamente a doutrina, “o Poder Judiciário não pode compelir a tomada de decisão que entende ser de maior grau de eficiência”, nem invalidar atos administrativos invocando exclusivamente o princípio da eficiência. Note-se que a ideia não pretende excluir inteiramente o controle judicial, mas sim evitar que a atuação dos juízes venha a retratar devida intervenção no círculo de competência constitucional atribuída aos órgãos da Administração.

¹⁷OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 41.

¹⁸CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 27.

O princípio da economicidade expressa o especto financeiro do princípio da eficiência. Entretanto, cumpre ressaltar que a eficiência não deve ser considerada apenas como maximização financeira, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbem ao Estado. Nesse sentido deve ser a atuação dos Conselhos.

Portanto, os Conselhos de Políticas Públicas, em especial no âmbito local, devem ser fortalecidos, equipados e promovida a conscientização do seu papel para a população e sociedade civil organizada.

CONCLUSÃO

Por tudo que se expôs, o trabalho apresentado objetivou demonstrar a relação entre o princípio da eficiência na administração pública e o controle social desempenhado pelos conselhos de políticas públicas.

Buscou-se, a partir dos apontamentos da doutrina evidenciar como se dá essa dinâmica no âmbito municipal.

Os conselhos, órgãos autônomos e compostos de forma paritária, se propõe a aproximar a sociedade civil da formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas. Contribuem para a participação cidadã, legitimação, transparência e *accountability*.

Da conjugação das fontes de conhecimento apresentadas se verifica o potencial desses espaços para o desenvolvimento local, mas também os inúmeros desafios da participação cidadã no ciclo das políticas públicas, que são: construção de agenda; formulação da política; processo decisório; implementação; e avaliação.

A relevância da pesquisa é evidenciada pela demonstração da relação entre o princípio constitucional da eficiência, inserido no art. 37, da Constituição da República e os conselhos.

Esse princípio é um pilar da administração pública moderna, que objetiva um serviço público mais produtivo, célere e orientado para atender as necessidades da população de forma efetiva.

A inclusão do princípio da eficiência na Constituição veio a dar maior densidade na busca pela economia de recursos, melhoria dos serviços, transparência e *accountability*, bem como crescimento sustentável.



Trata-se de um desdobramento natural de outros princípios e institutos jurídicos também expostos no presente trabalho, como a república, o princípio democrático e a descentralização administrativa.

O regime jurídico administrativo é fortemente influenciado pela supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. Daí decorre a necessidade de fiscalizar e acompanhar as atividades do poder público, de forma que melhor se promova o bem da coletividade.

Conforme exposto, há diversas formas de controle da administração pública desempenhada por vários órgãos. Os conselhos municipais de políticas públicas são uma das principais formas de controle social.

Toda essa questão do controle social desempenhado pelos conselhos está inserida dentro do contexto de reforma administrativa do Estado, que conta com diversas iniciativas cruciais, como a digitalização e governo eletrônico, transparência e acesso à informação, parcerias público-privadas, planejamento estratégico e capacitação de servidores, inovação e tecnologia.

Portanto, conclui-se que os conselhos de políticas públicas estão intimamente ligados à efetivação de diversos princípios constitucionais, em especial a transparência e a eficiência da administração pública.

Apesar dos desafios de implementação prática, a participação cidadã por meio dos conselhos municipais deve ser valorizada e fomentada, beneficiando direta e indiretamente a população.

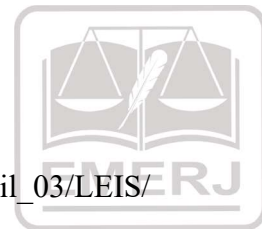
Como demonstrado no presente trabalho, embora os conselhos integrem todos os entes da federação, seu impacto no âmbito municipal merece especial destaque pelo impacto que pode causar nas comunidades.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ASSIS, Marluce Maria A.; SCATENA, Tereza Cristina. *O Controle Social e a Democratização da Informação: Um Processo em Construção*. Disponível em: www.revistas.usp.br/rlae/article/download/1779/1824. Acesso em: 26 abr. 23.

BRASIL. *Lei n. 13.019/14*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.



_____. *Lei n. 9.784/99*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 24 out. 2023.

_____. *Lei n. 14.133/21*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm>. Acesso em: 24 out. 2023.

HARTMANN, Rodolfo Kronenberg. *Curso completo do novo processo civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2020.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

OLIVEIRA, Jaqueline da Silva *et al.* “Controle social e conselhos de políticas públicas: análise sobre a assistência social brasileira”. *DAAPGE*. V. 22, n. 38, 2022. UNL, Santa Fe, Argentina.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *D. Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2022.