



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa

volume 62

248

outubro a dezembro de 2025

SENADO FEDERAL



O Supremo Tribunal Federal e os conselhos gestores de políticas públicas: três momentos na crise da democracia

The Brazilian Supreme Court and Public Policy Management Councils: Three Moments in the Crisis of Democracy

Marcella S. Penello Meirelles¹

Gabriel Garcia de Barros²

Resumo

Este trabalho examina a reação do Supremo Tribunal Federal (STF) às tentativas de esvaziamento dos conselhos de políticas públicas e os parâmetros utilizados por ele para aferir a constitucionalidade dos decretos que pretenderam mudar a estrutura desses colegiados, instrumentos essenciais para consolidar a garantia constitucional à participação. Esses órgãos foram alvos de interferências do governo de Jair Bolsonaro, que editou decretos com o objetivo de extinguir ou reduzir a participação da sociedade civil nos conselhos. A metodologia empregada é a análise de acórdãos relacionados ao tema conjugada com a revisão bibliográfica sobre a crise democrática brasileira. Os resultados evidenciam três momentos na postura do STF: primeiro, uma maior deferência ao Poder Executivo; depois, a percepção do cenário de crise democrática; e, por fim, a tendência de se consolidar a defesa dos conselhos.

Palavras-chave: conselhos de políticas públicas; erosão democrática; controle de constitucionalidade; participação popular.

Abstract

This paper examines the Brazilian Supreme Court's (STF) response to attempts to weaken public policy councils and the parameters it used to assess the constitutionality of decrees

¹ Marcella S. Penello Meirelles é mestra em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; graduada em Direito pela UERJ e em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; advogada. E-mail: marcella.s.p.meirelles@gmail.com

² Gabriel Garcia de Barros é mestre em Direito Constitucional e graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil; doutorando em Direito do Estado na Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; pesquisador do grupo Constituição, Política e Instituições, da USP, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: gabrielgarciarb@gmail.com

intended to change the structure of these councils, which are essential instruments for consolidating the constitutional guarantee of participation. They were targets of interference by the Jair Bolsonaro government, which issued decrees aimed at eliminating or reducing civil society participation in the councils. The methodology employed is an analysis of related rulings combined with a literature review on Brazil's democratic crisis. The results highlight three phases in the STF's stance: first, greater deference to the Executive Branch; then, the perception of a democratic crisis; and, finally, the tendency to consolidate the defense of the councils.

Keywords: public policy councils; democratic erosion; judicial review; popular participation.

Recebido em 25/10/24

Aprovado em 5/5/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n248_p127

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

Tanto na academia quanto no campo político, o fim do século passado e a primeira década deste foram marcados por uma explosão da pauta da participação popular no Brasil. Ao incorporar diversas demandas da sociedade civil que se organizara ao fim da ditadura civil-militar, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) incutiu no campo normativo o anseio de maior participação nos espaços decisórios do Estado. Com efeito, a CRFB adotou a participação popular como elemento central e propiciou ao ordenamento jurídico diversas garantias para o exercício democrático direto. Dentre as formas institucionalizadas de participação cidadã no Estado estão os conselhos gestores ou conselhos de políticas públicas – instituições compostas por membros do Estado e da sociedade civil destinadas a pensar, debater e promover o controle social de políticas públicas.

Contudo, depois de 2016, em meio à crise democrática, a utilização de meios de participação social direta passou por um declínio significativo, com o gradativo *encolhimento*

³ MEIRELLES, Marcella S. Penello; BARROS, Gabriel Garcia de. O Supremo Tribunal Federal e os conselhos gestores de políticas públicas: três momentos na crise da democracia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 248, p. 127-153, out./dez. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n248_p127. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/248/ril_v62_n248_p127

⁴ Meirelles, M. S. P., & Barros, G. G. de. (2025). O Supremo Tribunal Federal e os conselhos gestores de políticas públicas: três momentos na crise da democracia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(248), 127-153. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n248_p127

dos órgãos colegiados e a alteração de sua estrutura para reduzir-lhes a quantidade de membros. Esse refluxo ficou ainda mais evidente a partir de 2019, com a edição de decretos pelo recém-empossado presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) que buscaram extinguir ou alterar substancialmente a composição e a forma de funcionamento de relevantes conselhos gestores de políticas públicas.

Como uma das medidas anunciadas na cerimônia de 100 dias de governo, o novo chefe do Poder Executivo assinou o Decreto nº 9.757/2019, que definiu a reorganização da Administração Pública federal e dissolveu órgãos colegiados então existentes, dentre quais os conselhos de políticas públicas de âmbito federal. Naquele ano, editaram-se atos normativos que reduziram o número de membros e alteraram regras de funcionamento de conselhos federais.

Os decretos geraram grande repercussão na mídia e na sociedade civil organizada, que reconheceram tentativas de restringir a participação popular, numa afronta a garantias fundamentais definidas na CRFB. A percepção da inconstitucionalidade levou à proposição de ações perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Naquela ocasião notabilizaram-se: a) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.121/DF, em que se buscou reverter a extinção de centenas de colegiados da Administração Pública federal; b) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 622/DF, em que se discutiu a desmobilização do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente; c) a ADPF nº 623/DF, que se voltou para as alterações realizadas no Conselho Nacional do Meio Ambiente; e d) a ADPF nº 651/DF, que tratou das mudanças no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, no Conselho Nacional da Amazônia Legal e no Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

No marco teórico dessa erosão democrática, este trabalho examina a reação do STF às tentativas de esvaziamento dos conselhos gestores de políticas públicas e os parâmetros utilizados por ele para aferir a constitucionalidade dos decretos presidenciais que buscaram mudar sua estrutura. Para essa investigação, a metodologia adotada consiste na aplicação do método indutivo, mediante a análise dos acórdãos, conjugada com a revisão bibliográfica da literatura sobre a crise democrática brasileira e a garantia à participação popular na CRFB.

O texto compõe-se de cinco seções, além desta introdução. A segunda é dedicada ao desenho institucional dos conselhos gestores de políticas públicas e à sua expansão na virada do século. A terceira destina-se ao exame do tratamento conferido a esses órgãos no período da crise democrática. A quarta aborda a resposta do STF nos quatro casos mais notórios em que ele julgou a constitucionalidade das mudanças operadas nos conselhos gestores federais. A quinta analisa criticamente a atuação do STF, com o fim de observar tanto os pontos em que ele poderia ter avançado quanto o legado das suas decisões para a garantia à participação popular direta. E na sexta tecem-se as considerações finais.

2 Os conselhos de direitos

Os conselhos gestores de políticas públicas⁵, frequentemente deixados de lado por boa parte da literatura jurídica, constituem uma das mais importantes inovações institucionais da CRFB. Embora tenham raízes em colegiados anteriores a 1988⁶, foi com a nova ordem constitucional que esses órgãos ganharam relevância normativa e tornaram-se uma forma de promoção da democracia, dado que a CRFB colocou a participação popular no centro do seu texto e conferiu-lhe ao menos três dimensões: a) a de princípio constitucional⁷; b) a de direito fundamental⁸; e c) a de condição *sine qua non* para a elaboração e a execução de políticas públicas, para as quais o constituinte determinara a necessidade de envolvimento direto da sociedade civil⁹.

Nesse contexto normativo e sociopolítico da virada do século, o País experimentou nos três níveis federativos uma multiplicação do número de conselhos gestores de políticas públicas, que tratam de temas diversos e que se formaram mesmo em áreas em que o constituinte não determinara a necessidade da sua instituição (Lavalle; Voigt; Serafim, 2016, p. 619). Exemplo disso é o crescimento quantitativo desses órgãos no âmbito federal: se até 1989 havia apenas cinco conselhos nacionais, entre 1989 e 2010 esse número foi sextuplicado e chegou a 31 (Lopez; Pires, 2010, p. 571). Nos planos estadual e municipal, o crescimento também foi exponencial; estima-se que em 2016 havia mais de 30 mil conselhos (Lavalle; Voigt; Serafim, 2016, p. 619).

⁵ Há diversas definições possíveis para *conselhos gestores*, também denominados *conselhos de direitos* ou *conselhos de políticas públicas*. O art. 2º, II, do Decreto nº 8.243/2014, que estabeleceu a Política Nacional de Participação Social e foi revogado em 2019, define que *conselho de política pública* é uma “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (Brasil, [2019a]). Na literatura definem-se os conselhos como “espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas” (Ipea, 2013, p. 9); ou também como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (Gohn, 2001, p. 7).

⁶ Antes da promulgação da CRFB já existiam dentro e fora do Estado organizações denominadas *conselhos*. Ainda nas décadas de 1970 e 1980 havia os chamados *conselhos comunitários*, conselhos populares ou fóruns civis não institucionalizados que eram uma forma de participação popular adstrita ao campo da sociedade civil não assentados oficialmente na estrutura do Estado. Por outro lado, desde a Constituição de 1934 já havia órgãos consultivos do Poder Executivo compostos por membros externos à estrutura estatal denominados *conselhos técnicos* ou *conselhos de notáveis*; tais são os casos do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Educação, que remontam à década de 1930. Conquanto existissem estruturas ligadas ao Estado denominadas *conselhos*, naquele momento nenhuma delas objetivava aprofundar a democracia mediante a disseminação de meios de participação popular institucionalizada; afiguravam-se como formas de assessoria especializada capazes de incidir apenas indiretamente na gestão pública. Para um breve histórico das “experiências colegiadas conselheiristas” no Brasil e no mundo, ver Gohn (2006).

⁷ Sobre a participação popular como princípio constitucional, ver Di Pietro (2014, p. 709).

⁸ Sobre a participação popular como direito fundamental, ver Bonavides (2004, p. 571).

⁹ Os arts. 10, 187, 193, 194, 198, 204, 206, 212-A, 216-A e 227 da CRFB mencionam a necessidade de participação da sociedade na construção de políticas públicas (Brasil, [2024]).

Esses colegiados vinculam-se ao Poder Executivo dos diferentes entes federativos e compõem, assim, a Administração Pública do ente ao qual se relacionam¹⁰. Apesar disso, não podem ser considerados subordinados ao Poder Executivo, pois, para cumprirem sua finalidade, necessitam de autonomia em suas deliberações (Pio, 2019, p. 199)¹¹. Quanto à forma da sua instituição, os conselhos de direitos podem originar-se de fontes normativas diversas: um ato infralegal, uma lei ou mesmo a CRFB. Desse modo, os diferentes colegiados podem ser divididos em três categorias: a) conselhos instituídos por lei que regulamenta uma disposição da CRFB; b) conselhos criados por lei, mas sem determinação constitucional; e c) conselhos firmados em decretos ou em outras normas infralegais.

Nesse cenário em que os conselhos gestores pareciam consolidar-se e expandir-se, a literatura especializada ressaltou pontos de aperfeiçoamento para que fossem capazes de promover gradualmente o aprofundamento democrático da gestão de políticas públicas. Gomes (2015), por exemplo, defendia a necessidade de fortalecimento das decisões tomadas nos conselhos por meio do *enforcement* das decisões, a busca de maior igualdade no processo deliberativo e a possibilidade de se ampliar a legitimidade “eleitoral” dos representantes da sociedade civil. Essas e outras críticas foram formuladas antes do período de crise da democracia e caminhavam em direção à radicalização democrática da estrutura dos conselhos. As medidas propostas buscavam ampliar a participação social, de modo que se pudesse alcançar quem sempre estivera à margem da tomada de decisões e cuja inclusão poderia ser aprofundada¹².

Procurava-se, pois, efetivar a ideia de uma gestão pública que transcendesse padrões estritamente *tecnicistas* e adotasse desenhos institucionais capazes de reconhecer o componente *político* da gestão das políticas públicas. Tal perspectiva opunha-se às críticas historicamente feitas aos órgãos de participação social quanto à suposta ineficácia de suas decisões ou também refutavam o argumento, frequente no debate público, de que alguns assuntos governamentais são exclusivamente *técnicos* – logo, não subordináveis ao critério político. Por conseguinte, as críticas feitas com o objetivo de fortalecer os conselhos participativos visavam firmar que o componente político é indissociável da tomada de decisões na gestão pública¹³ e que, desse modo, é essencial a participação no processo decisório. Todavia, o debate acerca do aprofundamento democrático mediante o aprimoramento dos conselhos de direitos e das formas de participação, delineados nas décadas de 2000 e de 2010, foi interrompido pela emergência de uma crise democrática que levou

¹⁰ Sobre a abordagem da natureza jurídica dos conselhos, ver Pio (2019, p. 192-202).

¹¹ Ver Tavares (2010, p. 353).

¹² Segundo um levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os conselhos nacionais têm, em média, apenas 37,1% de mulheres. Quanto à composição racial, 66% dos conselheiros são brancos, o que demonstra que há muito a superar quanto à inclusão e à representatividade nesses órgãos (Ipea, 2013, p. 20-21).

¹³ No Direito Administrativo, por exemplo, essa constatação ocorre na teoria das *subjetividades administrativas*, que contempla quatro formas ordinárias de manifestação da subjetividade pública: três de forma autorizada e uma de forma não autorizada (Galligan, 1990; Saddy, 2018). O ponto comum entre elas é o fato de estarem vinculadas ao interesse público, cujos contornos são definidos concretamente com esteio na política.

à necessidade de defender os aspectos mais básicos desses mecanismos participativos tal como firmados na CRFB.

3 O tratamento da participação social na crise da democracia

O desenho institucional dos conselhos de direitos sofreu mudanças drásticas no período que se convencionou chamar de *crise da democracia*, sobretudo entre 2019 e 2022, período que corresponde ao mandato de Bolsonaro. Apesar de parte de a literatura remeter o início da crise na democracia às manifestações populares de 2013, os abalos ao sistema democrático apenas começaram a interferir nas formas institucionais de participação popular de forma mais direta depois das mudanças ocorridas na chefia do Poder Executivo federal em 2016. Desde o mandato de Michel Temer (2016-2018), já se constataavam refluxos no número de conselheiros e na frequência de conferências nacionais, bem como de outras formas de participação (Santos Junior, 2019); contudo, os retrocessos nessa matéria não compunham uma pauta explícita do então presidente. Esse cenário mudou radicalmente com a posse de Bolsonaro, o qual estabeleceu que um dos objetivos do seu governo era reduzir os mecanismos de participação social.

Na esteira de um contexto global mais amplo de *autocratização* de democracias (Barroso, 2019, p. 1.279-1.281; Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 32-33; Ginsburg; Huq, 2018, p. 73-77), a crise democrática tem sido amplamente analisada por autores que estabelecem diferentes perspectivas acerca das suas causas e consequências. Marcos Nobre identifica o fenômeno a partir das manifestações populares de 2013 e relaciona-o à crise do *peemedebismo*. Aponta, assim, uma radicalização do *status quo* da Nova República, em que o MDB (Movimento Democrático Brasileiro, antigo Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e seus satélites exerciam relativo controle e contenção das propostas de governo. A crise do *peemedebismo*, então, não significa um arrefecimento do modelo construído a partir de 1988, mas um aprofundamento. O termo *crise* é usado para apontar o momento em que o *peemedebismo* atingiu sua forma-limite, de modo que foi levada ao grau máximo a prática daquilo que Nobre (2022, p. 71-72) chama de “imobilismo em movimento”, isto é, a canalização das energias partidárias para a paralisação da atividade do Executivo.

Cláudio Pereira de Souza Neto também identifica em 2013 uma explosão social que orientou os fatos subsequentes. Ao retomar o período posterior às manifestações de junho daquele ano, descreve a maneira como o Estado de exceção se estabelece nos dias de hoje: por meio de uma suspensão parcial, em vez de integral, da ordem democrática e da criação de espaços imunes à eficácia do Direito. O governo de Bolsonaro é o ápice desse processo ao culminar num Estado de *neoliberalismo autoritário* (Souza Neto, 2020). Pontes (2020, p. 41) também situa nas chamadas *Jornadas de Junho* de 2013 o início da série de acontecimentos que forjaram a “tempestade perfeita para o acontecimento-chave do processo de erosão da democracia brasileira: a eleição de Bolsonaro para a Presidência da República”. De forma

semelhante, Rodrigo Nunes aponta outras duas crises que se associam à da democracia e que ajudam a explicá-la: a “crise do centrismo” e a “crise de legitimidade do neoliberalismo”. Segundo o autor, a erosão dessas duas noções, em vez de dar lugar à retração desses sistemas, promoveu a sua intensificação e possibilitaram a ascensão de Bolsonaro (Nunes, 2022).

Independentemente das causas que levaram ao contexto de crise da democracia, os autores parecem concordar com o fato de que sua principal consequência e seu ponto culminante são o governo de Bolsonaro – nele, Vieira, Glezer e Barbosa (2022) identificam a proliferação de práticas que compõem o que denominam “infralegalismo autoritário”, método que se vale da competência de regulamentação da lei para investir contra o seu significado original. Segundo os autores, trata-se da utilização de atos infralegais para realizar a fragilização de valores e objetivos constitucionais, que corroem seu sentido por meio da regulamentação da norma instituída: já que não se pode alterar a lei de forma autocrática, a sua deterioração realiza-se por dentro. Esse mecanismo de erosão democrática foi utilizado pelo governo central em suas investidas contra as estruturas participativas da Administração Pública federal.

Na gestão de Bolsonaro foi explícita a intenção de dismantelar os conselhos de direitos. Inúmeras são as declarações em que ele verbaliza a repulsa aos conselhos¹⁴, e algumas delas já constavam do plano de governo enviado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Embora não se estruture propriamente como um plano de objetivos e metas bem definidos, o documento contém expressões que identificam na “burocracia do Estado”, genericamente considerada, um mal a ser combatido. Isso está previsto, por exemplo, no capítulo “A nova forma de governar!”, cujos subtópicos contém disposições como “redução de ministérios”, “orçamento base zero” e “mais Brasil, menos Brasília”. Em todos esses itens, predominam expressões como “combate à burocracia” e “aparelhamento” (O caminho [...], 2018).

As promessas de “enxugamento” foram o mote para a realização de ataques aos conselhos de direitos ainda nos momentos iniciais do governo. Já no primeiro dia do mandato, Bolsonaro editou a Medida Provisória (MP) nº 870/2019, que reestruturou a Administração Pública federal e da qual se excluíram o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Política Indigenista. Ao analisar a MP e convertê-la na Lei nº 13.844/2019, o Congresso Nacional reincluiu os dois órgãos colegiados; contudo, os dispositivos que realizaram a inclusão foram vetados pelo presidente com o argumento de que o Congresso Nacional invadira sua competência para dispor sobre a Administração Pública federal (Brasil, 2019b).

Meses depois, na cerimônia de celebração de 100 dias de governo, ele assinou um decreto em que deixou ainda mais clara sua intenção de suprimir os conselhos de políticas públicas. O Decreto nº 9.759/2019 determinou a extinção imediata não só de conselhos, mas de todos os órgãos colegiados, instituídos por decreto, por ato normativo inferior a decreto e por

¹⁴ Uma delas foi registrada em 22/7/2019 pelo portal G1: “Nós queremos enxugar os conselhos, extinguir a grande maioria deles para que o governo possa funcionar. Não podemos ficar reféns de conselhos, muitos deles [ocupados] por pessoas indicadas por outros governos” (Mazui, 2019).

ato de outro colegiado. A norma buscou abarcar também os colegiados “mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem” (Brasil, [2023a])¹⁵. Entre as justificativas para a edição do decreto formalizadas na Exposição de Motivos estavam: a) o grande “gasto homem/hora”; b) o elevado número de normas produzidas pelos colegiados; e c) a “pressão” exercida por esses órgãos. A mesma motivação levou Bolsonaro a caracterizar como “bolivariano” o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social. As razões apontadas evidenciam que seu intento era impedir a influência da sociedade civil nas decisões tomadas pelo Poder Público ou, conforme a Exposição de Motivos, diminuir a “pressão” exercida pelos colegiados.

As investidas, entretanto, não se limitaram aos órgãos que não tinham firmada em lei a “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. Em relação aos conselhos com ampla previsão legal – e até mesmo constitucional – alterou-se tanto a composição dos colegiados quanto a sua forma de funcionamento com o fim de diminuir a influência dos membros da sociedade. Isso aconteceu, por exemplo, com o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda); o Decreto nº 10.003/2019 modificou pontos essenciais ao seu funcionamento, como sua composição, a forma de eleição do seu presidente (e as regras de sua recondução), a qualidade do voto do presidente em casos de empate, os mecanismos de financiamento de subsídios a conselheiros e a periodicidade das reuniões (Brasil, [2023c]). Outro caso paradigmático foi o do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); com o Decreto nº 9.806/2019, procedeu-se a modificações estruturais que lhe alteraram a composição, a forma de seleção dos membros da sociedade civil e os critérios de sua elegibilidade (Brasil, [2023b]). Na área ambiental, também foram alvos de interferências do governo: a) o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), mediante o Decreto nº 10.224/2020, que extinguiu a participação de representantes da sociedade civil; b) o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), com o Decreto nº 10.239/2020, que excluiu a participação de governadores; e c) o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa), extinto pelo Decreto nº 10.223/2020.

Dados os inúmeros atos como esses com o intuito de fragilizar os meios de participação popular nas decisões de políticas públicas, o STF assumiu a defesa do direito à participação popular no contexto de erosão democrática, quando foi instado a manifestar-se sobre a constitucionalidade daqueles decretos.

¹⁵ Art. 1º do Decreto nº 9.759/2019. As únicas hipóteses ressalvadas foram os colegiados: a) “previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino”; b) “criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019”; c) “as diretorias colegiadas de autarquias e fundações”; d) “as comissões de sindicância e de processo disciplinar”; e e) “as comissões de licitação”, por não serem compreendidas como colegiados para os fins do decreto (arts. 2º, parágrafo único, e 5º) (Brasil, [2023a]).

4 A resposta do Supremo Tribunal Federal

O STF foi chamado a conter o movimento de desmonte dos conselhos em pelo menos quatro ocasiões: a) na ADI nº 6.121/DF, que pretendeu reverter a extinção de centenas de colegiados da Administração Pública federal; b) na ADPF nº 622/DF, em que se discutiu a desmobilização do Conanda; c) na ADPF nº 623/DF, centrada nas alterações no Conama; e d) na ADPF nº 651/DF, que trata das mudanças no Conselho Deliberativo do FNMA, no CNAL e no Cofa.

Para compreender a atuação do STF diante das investidas contra os mecanismos participativos, examina-se cada uma dessas decisões, aqui organizadas na ordem cronológica dos julgamentos, a fim de se depreenderem os parâmetros estabelecidos para limitar a intervenção do poder do chefe do Executivo nesses colegiados.

4.1 Os limites formais à extinção dos órgãos colegiados em geral

A ADI nº 6.121/DF foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores com o objetivo de obter a declaração de inconstitucionalidade dos artigos do Decreto nº 9.759/2019 que determinavam a extinção de grande parte dos órgãos colegiados vinculados à Administração Pública federal¹⁶. A ação, que contou com o pedido de concessão de medida cautelar para suspender os dispositivos do decreto, fundou-se em razões formais e materiais para firmar a sua inconstitucionalidade. No plano formal, sustentou a usurpação de competência do Poder Legislativo, com base nos arts. 48, XI, 84, VI, a, e 88, da CRFB, com o argumento de que o decreto determinara a extinção até mesmo de colegiados “mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem” (Brasil, 2019c, p. 4). No plano material, a ação sustentou a afronta: a) à segurança jurídica, já que era impossível tanto saber que colegiados o decreto abarcava quanto conhecer os efeitos potencialmente causados à gestão das políticas públicas; e b) ao princípio da participação popular.

O ministro relator Marco Aurélio submeteu ao Plenário a análise da medida cautelar¹⁷. Por maioria, o STF deferiu parcialmente a medida cautelar para afastar a possibilidade de o

¹⁶ A ação impugnou os arts. 1º, parágrafo único, I, e 5º, do Decreto nº 9.759/2019: “Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Parágrafo único. A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: I – decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem; [...] Art. 5º A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto. Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica aos colegiados: I – previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e II – criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019” (Brasil, [2023a]).

¹⁷ Ao mesmo tempo em que essa medida revela estímulo à colegialidade, bem como a compreensão de que se tratava de questão relevante, há no caso também algum grau de adiamento de uma decisão que poderia ter sido entendida como de grande urgência, sobretudo pelo impacto direto na gestão de políticas públicas relevantes. Prova disso é que o processo foi distribuído para o relator em 22/4/2019, mas a decisão do Plenário sobre a medida cautelar só ocorreu em 13/6/2019.

decreto presidencial extinguir colegiados cuja existência fosse mencionada em lei, mesmo que esta não regulamentasse sua competência ou composição; e também suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores que promovessem a extinção desses órgãos. Foram vencidos os votos dos ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que votaram pelo deferimento integral da cautelar.

O voto do relator, que prevaleceu, embora deferisse parcialmente a cautelar, limitou-se ao enfrentamento das razões formais de declaração da inconstitucionalidade (Brasil, 2019c, p. 8-23). O primeiro ponto de destaque desse voto foi a distinção entre os colegiados que se enquadravam e os que não se enquadravam como órgãos públicos para os fins da CRFB. De acordo com o ministro, somente os colegiados estatuídos em lei poderiam sê-lo, sob a pena de *engessar* o Poder Executivo. Assim, o decreto só deveria ser declarado inconstitucional na parte em que determinava a extinção de órgãos públicos, ou seja, de colegiados estabelecidos em lei.

Outro ponto relevante da argumentação foi a teoria da separação de Poderes. Para o relator, o Poder Legislativo seria a arena preferencial de discussão sobre a criação de espaços deliberativos. Dessa forma, violar-se-ia a tripartição dos Poderes caso fosse autorizada a extinção por decreto de órgão dotado de chancela parlamentar. À luz dessa teoria, o ministro defendeu que no caso houvera a nítida tentativa do chefe do Poder Executivo de *escanteiar* o Legislativo, o que demonstrava a inconstitucionalidade da extinção de colegiados estabelecidos legalmente.

Dentre os votos que acompanharam o do relator destaca-se o do ministro Alexandre de Moraes, que se valeu do princípio da tripartição de Poderes para justificar uma postura mais contida (Brasil, 2019c, p. 24-31). Segundo ele, violar-se-ia a separação de Poderes desde que o STF se decidisse pela impossibilidade de extinção de conselhos criados por normas infralegais; assim, caberia declarar a inconstitucionalidade apenas na hipótese da extinção de conselhos fundados em lei.

Por sua vez, os votos vencidos foram mais incisivos na defesa de uma inconstitucionalidade material do decreto. O ministro Edson Fachin sustentou a ofensa aos princípios republicano, democrático e da participação popular, bem como a existência de óbice na vedação ao retrocesso (Brasil, 2019c, p. 33-46). O ministro Roberto Barroso alertou para a necessidade de que a discricionariedade do presidente fosse limitada pelos parâmetros constitucionais, pela impossibilidade de extinção de órgãos sem a devida motivação e pela configuração do princípio da transgressão da proporcionalidade (Brasil, 2019c, p. 47-54). A ministra Rosa Weber sustentou a inconstitucionalidade material do decreto com o argumento de que a participação é constitucionalmente obrigatória no ordenamento, dada a relação direta entre a democracia e a garantia de direitos; contudo, ela ressaltou que o argumento material devia ser combinado com as determinações formais, de maneira que, “se colegiados foram criados por meio de decretos, igualmente podem ser extintos, salvo as hipóteses em que sua previsão está expressamente determinada em lei” (Brasil, 2019c, p. 70). Ao final,

porém, prevaleceu a argumentação que se restringia à inconstitucionalidade formal e que culminou no deferimento parcial da medida cautelar.

Ao menos dois pontos chamam atenção no debate ocorrido no Plenário no julgamento da ADI nº 6.121/DF. O primeiro é a grande divergência instaurada naquele julgamento, com votos a conferirem graus distintos de relevância à garantia da participação popular e à autocontenção do Poder Judiciário diante da competência de organizar a Administração Pública federal realizada pelo chefe do Poder Executivo. E o segundo diz respeito ao fato de que todos os ministros entenderam ser possível um conselho criado por decreto ser extinto também por decreto. Nesse caso, interessa o argumento da ministra Rosa Weber, que, mesmo reconhecendo a inconstitucionalidade material do decreto, preceituava que ela devia ser combinada com a inconstitucionalidade formal para que fosse analisada de uma forma apropriada, o que leva à conclusão de que o princípio da participação popular *per se* não seria capaz de restringir a possibilidade de o presidente extinguir um conselho criado por decreto. No mesmo sentido foi o entendimento dos ministros Roberto Barroso e Edson Fachin; em que pese terem votado pela inconstitucionalidade do decreto também quanto à extinção de conselhos instituídos por decreto, reconheceram que no âmbito formal essa não seria a conclusão aventada. Dessa forma, o debate deixou claro que a eventual inconstitucionalidade da extinção de órgãos colegiados criados por ato infralegal estaria condicionada a um exame mais aprofundado das prestações dedutíveis da garantia da participação popular na CRFB – a qual seria empreendida apenas à medida que os ministros avançaram no julgamento das demais ações de controle concentrado sobre o tema.

4.2 A garantia à participação popular no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Conanda, órgão colegiado¹⁸ dotado de função consultiva e deliberativa, foi criado pela Lei nº 8.242/1991 com o fim de atender ao disposto no art. 227 da CRFB, o qual estabeleceu que a assistência e a proteção da criança e do adolescente devem contar com a participação popular na composição e no controle de políticas públicas¹⁹. Além da norma que o instituiu, a Lei nº 8.069/1990 (*Estatuto da criança e do adolescente* (ECA)) determinou a necessidade

¹⁸ Segundo a Lei nº 8.242/1991, as principais funções do Conanda são: a) elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento a crianças e adolescentes, dados os preceitos e diretrizes estabelecidos pelo *Estatuto da criança e do adolescente*; b) fiscalizar a sua execução, inclusive as propostas orçamentárias elaboradas pelo União para promover os direitos das crianças e dos adolescentes; e c) gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (Brasil, 1991).

¹⁹ Além de determinar em seu *caput* que cabe à sociedade, em conjunto com Estado e com a família, assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes, o art. 227 da CRFB estabelece que o “Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas” (Brasil, [2024], art. 227, § 1º). Ao tratar da proteção da criança e do adolescente, a CRFB menciona a participação popular no § 7º desse artigo, o qual determina que “[n]o atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”, o qual, ao definir as diretrizes para a assistência social, institui a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, [2024]).

de se criarem órgãos com participação social paritária nos três níveis da federação para tratar do tema (Brasil, [2025], art. 88, II). As determinações constitucionais e legais eram regulamentadas pelo Decreto nº 9.579/2018, que tratava das competências, da composição, da organização e do funcionamento do Conselho.

Em meio à crise democrática e à agenda de esvaziamento dos conselhos gestores de políticas públicas, editou-se o Decreto nº 10.003/2019, que alterou drasticamente a estrutura do Conanda. A nova norma: a) reduziu de 28 para 18 o número total de representantes, mas manteve a paridade entre governo e sociedade civil; b) alterou o método de escolha das entidades representantes da sociedade civil; antes realizada por eleição em assembleia específica, disciplinada pelo regimento interno do órgão, a escolha passaria ser feita por processo seletivo a ser elaborado pelo recém-criado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH); c) estabeleceu mandato de dois anos e vedou a recondução dos representantes das entidades não governamentais; d) determinou a existência de voto de qualidade do presidente do Conanda em caso de empate nas votações; e) modificou a frequência das reuniões, realizadas mensalmente na redação original, para torná-las trimestrais; f) excluiu a possibilidade de dispor de recursos para custear o deslocamento de conselheiros não residentes no Distrito Federal, os quais começaram a participar por meio de videoconferência; e g) dispensou todos os conselheiros em posse do cargo na data de entrada em vigor do decreto (Brasil, [2023c]).

As alterações foram questionadas pela então procuradora-geral da República (PGR) Raquel Dogde, que ajuizou a ADPF nº 622/DF, com pedido de medida cautelar. O relator da ação, ministro Roberto Barroso, concedeu parcialmente a medida liminar pleiteada e submeteu a decisão para referendo do Plenário, que, por sua vez, ratificou a cautelar concedida e julgou o mérito da ADPF para deferir parcialmente o pleito. A decisão foi tomada por maioria, e ficou vencido apenas o ministro Marco Aurélio, que julgou improcedente o pedido (Brasil, 2021).

O julgamento do Decreto nº 10.003/2019 diferencia-se do debate ocorrido na ADI nº 6.121/DF por ressaltar de forma mais robusta a inconstitucionalidade material de atos infralegais que esvaziavam órgãos participativos; inaugurou, assim, um momento na jurisprudência do STF, em que se tentava delimitar o núcleo da garantia à participação popular. Com o intuito de ir além da análise meramente formal, o ministro Roberto Barroso iniciou seu voto tratando da discussão na literatura jurídica e na teoria democrática relacionada a novas formas de corrosão da democracia (Brasil, 2021, p. 13-29). Apoiado em vasta bibliografia, o ministro destacou os riscos por que diversas democracias têm passado devido à utilização de prerrogativas legais para esvaziar os princípios democráticos e concluiu que “as cortes constitucionais e supremas cortes devem estar atentas a alterações normativas que, a pretexto de dar cumprimento à CRFB, em verdade se inserem em uma [estratégia] mais ampla de concentração de poderes, violação a direitos e retrocesso democrático” (Brasil, 2021, p. 16). Dessa forma, já na abertura do voto, o ministro expôs sua compreensão de que o presidente da República teria abusado de prerrogativas. Chama atenção, porém, o fato de

o ministro ter buscado amenizar o tom na aplicação das teorias sobre crise democrática; após discorrer sobre o processo de avanço da autocratização no mundo, afirmou ter “fé nas instituições brasileiras, que amadureceram ao longo das décadas e se encontram em pleno funcionamento” (Brasil, 2021, p. 16).

Depois de contextualizar o fenômeno em que o decreto parece inserir-se, o ministro passou a examinar o ato à luz dos arts. 207 e 204, II, da CRFB e do princípio da legalidade. Nesse ponto, argumentou que, em matéria de políticas públicas para a infância e a adolescência, há a determinação constitucional da necessidade de participação da sociedade. Sustentou que, além de se tratar de mandamento que se esteia na CRFB, a participação popular nessas políticas seria também questão materialmente constitucional, pois a participação: a) é necessária para que se formulem respostas diferenciadas capazes de abarcar a diversidade do País; b) é uma forma de pontuar demandas necessárias para enfrentar o cenário de omissão do Estado relacionada aos direitos das crianças e dos adolescentes; e c) é uma maneira de assegurar a continuidade e a permanência das políticas públicas nessa área. Seu voto assentou que a inconstitucionalidade do decreto não se dava apenas por haver determinação expressa, mas pela necessidade de se garantir, mediante a democracia procedimental, que deve haver tutela adequada dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Além da violação da garantia à participação e à proteção dos direitos das crianças e adolescentes, o relator entendeu que se infringira o princípio da legalidade, devido ao transbordamento do poder regulamentar, visto que alguns dispositivos legais contrariavam os mandamentos presentes no decreto impugnado, notadamente os arts. 2º, XI, e 9º da lei que instituíra o Conanda, os quais determinavam que “o regimento interno do Conselho seria aprovado por voto de 2/3 (dois terços) dos seus membros” – e que a ele competiria “definir a forma de indicação do Presidente do órgão” e dos representantes da sociedade civil (Brasil, 2021, p. 19).

Por fim, o relator pormenorizou cada uma das alterações, com o fim de observar se as restrições contidas no decreto eram restritivas a ponto de comprometer o cumprimento do mandamento constitucional em questão, e concluiu que: a) a determinação de que os representantes da sociedade civil não mais seriam eleitos, mas selecionados pelo Poder Público, abriria caminho para que o Estado estabelecesse requisitos e controlasse os representantes que seriam ou não elegíveis para o Conanda, com os riscos de um órgão “chapa branca”, meramente homologador; b) a vedação do custeio do deslocamento dos conselheiros não residentes no Distrito Federal e a determinação de que participassem por videoconferência restringiriam a participação de representantes da sociedade civil oriundos de outras unidades da federação; c) houve limitação na participação ao se reduzir em um terço o número de decisões anuais e no condicionamento de qualquer outra reunião à discricionariedade do MMFDH; e d) houve desequilíbrio na decisão ao se estabelecer que, nos casos de empate, o presidente do Conanda (selecionado pelo presidente da República) decidiria com voto de qualidade.

O voto também considerou a inconstitucionalidade do artigo que exonerava todos os representantes da sociedade civil investidos em mandatos para o biênio 2019-2020. Segundo o entendimento adotado, em que pese o mandato de dois anos estar definido no regimento interno do Conanda (Resolução nº 211/2018), a autonomia para a autorregulação do órgão fora-lhe atribuída pela Lei nº 8.242/1991; mais que isso, respeitar tais mandatos prestigiaria “a ideia de democracia representativa e de paridade na representação” (Brasil, 2021, p. 23), além de assegurar a missão institucional do órgão de exercer inclusive o controle de políticas públicas, o que contrariava os interesses do novo governo. O ministro Roberto Barroso sustentou também que a medida teria inviabilizado o funcionamento do órgão por falta de membros e, assim, teria comprometido os interesses das crianças e dos adolescentes.

O ministro concluiu que “as medidas promovidas pelo Decreto nº 10.003/2019 acabam por conferir ao Executivo o controle da [sua] composição e das [suas] decisões [...], o que [neutraliza o Conanda] como instância crítica de controle”, e frustram “o comando constitucional que assegurou participação às entidades representativas da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas para crianças e adolescentes” (Brasil, 2021, p. 23), além de ferirem o princípio da legalidade. Por isso, deferiu uma cautelar para suspender parte do decreto e, assim, restabelecer:

a) o mandato dos antigos conselheiros até o seu termo final; b) a eleição dos representantes das entidades da sociedade civil em assembleia específica, disciplinada pelo Regimento Interno do Conanda; c) a realização de reuniões mensais pelo órgão; d) o custeio do deslocamento dos conselheiros que não residem no Distrito Federal; e) a eleição do Presidente do Conanda por seus pares, na forma prevista em seu Regimento Interno (Brasil, 2021, p. 24)²⁰.

Sob os mesmos argumentos, ministro Roberto Barroso votou pela procedência parcial do mérito da arguição para declarar inconstitucionais apenas os dispositivos que já estavam suspensos pela cautelar, ou seja, os arts. 79, 80, *caput*, e § 3º, e 81 do Decreto nº 9.579/2018, com a redação dada pelo Decreto nº 10.003/2019. No julgamento do mérito, ele destacou que a redução no número de representantes não violava comando constitucional algum, já que se dera de forma paritária – portanto, em atendimento ao previsto na lei – e ainda guardava número razoável para que estivesse representada a diversidade étnica, cultural e social do do País. Também sustentou que tampouco havia violação à CRFB na impossibilidade de recondução de representantes da sociedade civil, já que assegurava a alternância e não impedia nova eleição. Ao final, fixou a tese de que “[é] inconstitucional norma que,

²⁰ O provimento foi parcial, pois o relator deixou de deferir a medida quanto: “a) à redução paritária do número de representantes do Poder Público e da sociedade civil, que valerá, contudo, apenas a partir do início dos novos mandatos [...]; b) ao voto de qualidade do Presidente do Conanda, uma vez que parece razoável como critério de solução de impasse; c) à impossibilidade de recondução de representantes da sociedade civil”, por entender que essas normas não estavam relacionadas à fragilização da participação da sociedade civil (Brasil, 2021, p. 24-25).

a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (Brasil, 2021, p. 24).

Esse posicionamento do relator, no entanto, não foi aceito unanimemente. O ministro Marco Aurélio abriu divergência para votar pela improcedência do pedido por entender que o art. 84, VI, *a*, da CRFB concedera ao presidente da República a possibilidade de dispor sobre a estrutura da Administração Pública federal. Assim, apesar de reconhecer a relevância das formas de exercício da democracia participativa presentes na CRFB, considerou que nas normas analisadas não houvera tentativa de impedir esse processo, de forma que a decisão pela inconstitucionalidade do decreto impugnado “implicaria a supressão ou limitação das atribuições essenciais do chefe do Executivo” e violaria a tripartição dos Poderes (Brasil, 2021, p. 37).

O julgamento da ADPF nº 622/DF apresenta alguns relevantes pontos de reflexão acerca da resposta do STF à escalada autocrática que intentava reduzir a participação popular. Primeiramente, se comparado com o posicionamento já adotado no julgamento da medida cautelar da ADI nº 6.121/DF, constata-se um avanço relativo à perspectiva da inconstitucionalidade material desses decretos e da relevância da democracia procedimental na formulação de políticas públicas e na efetivação de direitos fundamentais. Se no julgamento anterior ministros como Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski ainda se apegaram a fundamentações centradas na autocontenção do Poder Judiciário, na ADPF nº 622/DF o STF seguiu quase unanimemente o voto do relator que tratara amplamente de questões de inconstitucionalidade material. Além disso, conquanto o ministro Roberto Barroso tenha amenizado o tom de seu voto ao sustentar que as instituições estavam a funcionar, é notável o reconhecimento do contexto de crise democrática, inclusive com a fixação da tese que buscava afastar a constitucionalidade das incursões autoritárias que procuravam restringir a atuação de órgãos participativos.

Apesar desses avanços, chama atenção que o relator não tenha julgado totalmente procedente a arguição, de modo que pareceu ter exercido uma espécie de autocontenção quanto às competências do chefe do Poder Executivo relativas à organização da Administração Pública federal. Outro ponto relevante foi o voto divergente do ministro Marco Aurélio, que externou uma visão conservadora da tripartição dos Poderes, a qual até se poderia esperar do STF, mas em momentos de normalidade democrática. Todavia, esse posicionamento dúbio – que ao mesmo tempo reconhecia as investidas contra o Estado Democrático de Direito mas se mostrava recalcitrante em imiscuir-se nas competências do Poder Executivo – parece ter sido superado depois nos casos em que o STF abordou as alterações em colegiados vinculados a políticas ambientais.

4.3 O Conselho Nacional do Meio Ambiente e a participação popular nas políticas ambientais

Instituído pelo art. 6º, II, da Lei nº 6.928/1981, o Conama é um órgão colegiado com função consultiva e deliberativa; pertence ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e desempenha relevante papel na edição de normas no campo ambiental. O Sisnama e o Conama fundamentam-se no art. 225 da CRFB, que estabelece o dever do Poder Público e da coletividade de preservarem o meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, [2024]). Diferentemente do que ocorre com o Conanda, desde sua origem o Conama não é órgão paritário entre membros da sociedade civil e do Estado. Entretanto, ele contou com uma composição diversa e constituiu um significativo espaço de diálogo entre o governo federal, os entes da federação, as instituições técnicas ligadas ao meio ambiente e a sociedade civil²¹.

Editado no mesmo período que os decretos analisados nas subseções anteriores, o Decreto nº 9.806/2019 alterou substancialmente a estrutura do Conama com o propósito de: a) reduzir de 11 para 4 representantes o número de entidades ambientalistas com assento no Conselho; b) diminuir o mandato das entidades ambientalistas de 2 anos para 1 ano, e vedar a recondução; c) substituir o método de escolha das entidades representantes desse setor (antes realizada por processo eleitoral dentre as organizações cadastradas no Ministério do Meio Ambiente (MMA), a escolha passou a ser feita por sorteio realizado por esse ministério); d) criar outro critério de elegibilidade para o assento no Conselho, que se tornou restrito às entidades ambientalistas de âmbito nacional; e) alterar a composição do Conama para excluir órgãos com ligação estreita com o meio ambiente, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), bem como do Ministério da Saúde e de entidades ligadas à questão indígena; f) reduzir a representatividade local, ao diminuir o número de assentos para os estados (antes cada um deles tinha o direito de indicar um representante; com a alteração, esse número foi reduzido a um representante de cada região geográfica); g) diminuir a representatividade dos municípios (antes com oito cadeiras, passaram a ter apenas duas vagas, restritas às capitais); h) extinguir os cargos de conselheiros sem direito a voto, antes ocupados por representantes do Ministério Público Federal, dos ministérios públicos estaduais e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; e i) alterar a composição das câmaras técnicas, órgãos responsáveis por realizar debates e análises preliminares no Conama, para tornar desnecessária

²¹ O órgão era composto por: a) representantes das unidades da federação; b) membros de entidades ambientais tanto locais quanto de âmbito nacional; c) representantes de municípios da capital e interior; d) órgãos do Estado relacionados à pauta ambiental, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o ICMBio, a ANA, dentre outros; e e) membros ligados a entidades empresariais e trabalhadoras. O Conama também contava com membros sem direito de voto, mas com marcante papel na discussão das políticas: um membro honorário indicado pelo Plenário, um representante dos ministérios públicos estaduais, um representante do Ministério Público Federal e um membro da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

a presença de representantes de diferentes setores (Estado, entidades empresariais e sociedade civil) (Brasil, [2023b]).

Esse conjunto de mudanças foi alvo de questionamento pela então PGR Raquel Dogde, que ajuizou a ADPF nº 623/DF na mesma data da proposição da ADPF nº 622/DF. Na ocasião, ela demonstrou que, a despeito da redução do número de assentos de todas as categorias de representantes, as alterações prejudicaram substancialmente a sociedade civil, que teve seus assentos reduzidos em mais de 80%.

A discussão sobre tais mudanças tem ao menos dois pontos centrais que levaram à necessidade de uma fundamentação diferente da adotada na ADPF nº 622/DF. O primeiro diz respeito ao fato de que, ao contrário do Conanda, o Conama nunca foi um órgão com composição paritária. Por isso, a análise centrou-se na redução do percentual de cadeiras destinadas à sociedade civil e não na redução absoluta desse número. A premissa de que não havia de se falar em direito constitucional a certo número de assentos no Conanda – o que levou o ministro Roberto Barroso a considerar essa redução dentro da discricionariedade do presidente – deve aqui ser vista com mais cuidado, pois, num contexto em que não há paridade, interessa observar em que grau ocorreu a redução de assentos em cada um dos setores. A segunda diferença relaciona-se ao fato de que, ao contrário do Conanda – que continha em lei própria e no ECA as regras relacionadas à forma de funcionamento e à estrutura –, o desenho institucional do Conama estava disposto somente em decreto. A ausência de norma legal com aspectos procedimentais do Conselho aumentava o ônus argumentativo para se declarar a inconstitucionalidade daquelas mudanças.

Atenta às dificuldades argumentativas geradas pelas peculiaridades do Conama, a ministra Rosa Weber proferiu voto²² com fundamentação teórica consistente, em que propôs o exame da estatutura constitucional da participação popular e da óptica procedimental da democracia (Brasil, 2023d, p. 22-77). De pronto, chama atenção o fato de que, ao realizar o juízo de admissibilidade da arguição, a ministra sustentou que a participação popular direta é preceito fundamental da CRFB²³. Quanto ao mérito, antes de abordar a análise do decreto em si, ela assentou algumas premissas: a) a discricionariedade do presidente deve limitar-se à garantia de manutenção do *status* vigente de proteção ambiental; b) a estrutura do Conama deve refletir a interação e o arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais com o fim de potencializar a participação plural e a igualdade política; c) a CRFB optou pela união dos elementos da democracia direta e representativa, de maneira que uma Administração Pública que não potencializasse a democracia e a igualitária participação dos cidadãos indicaria a prevalência de uma ordem jurídica incompatível com

²² A ministra adotou o rito do art. 5º da Lei nº 9.882/1999 para julgar a cautelar e optou por julgá-la junto com o mérito.

²³ “Longe de consubstanciarem normas meramente programáticas, jurisprudência e doutrina reconhecem o direito à participação popular direta na arena decisória pública, à igualdade política, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à organização institucional e procedimental justa como preceitos fundamentais que conformam a constelação da moralidade e normatividade constitucional” (Brasil, 2023d, p. 27).

a democracia constitucional; e d) a participação popular e a igualdade política alicerçam o Estado de Direito Ambiental, conforme normas internacionais²⁴ e o art. 225 da CRFB.

Alicerçada em tais premissas teóricas, a ministra procedeu à análise do decreto em si. Quanto às mudanças na composição do Plenário, entendeu que as alterações realizadas pelo decreto obstavam, quando não impediam, as reais oportunidades de participação social na arena decisória ambiental, o que acarretava déficit democrático, procedimental e qualitativo, pois: a) a nova organização do Conama favoreceria decisões alinhadas à posição do governo devido à concentração do número de votos no Poder Executivo federal; b) a redução dos membros de entidades ambientalistas impossibilitaria a representação da pluralidade da realidade social no processo decisório e diminuiria o poder de influência na formação das decisões; c) em vista das normas para o quórum e para a deliberação, com as alterações de composição do Plenário seria possível que as decisões fossem tomadas apenas com votos favoráveis dos membros do Poder Executivo federal, sem a necessidade de concordância de qualquer outro setor; e d) a revogação da necessidade de representantes setores não governamentais nas câmaras técnicas faria com que o Executivo federal tivesse hegemonia decisória e impossibilitaria aos demais setores resistir a medidas de interesse do governo central.

A ministra Rosa Weber também destacou que o desenho institucional do novo decreto aprofundava a desigualdade na participação no órgão, pois, além de reduzir o número de assentos, impunha obstáculos à participação de setores cujos interesses não podem ser representados nem se confundem com o das entidades ambientalistas – por exemplo, os povos indígenas e tradicionais. A fundamentação da ministra salientou o critério de “entidade de âmbito nacional” presente no novo decreto, que, segundo seu entendimento, desprezava a diversidade dos biomas e dos conflitos locais. Tais contornos faziam com que a nova norma alijasse as pluralidades com o intento de fortalecer perspectivas majoritárias e hegemônicas e, por conseguinte, seria incompatível com o modelo democrático. A relatora entendeu serem inconstitucionais: a) a substituição do método de escolha dos representantes da sociedade civil (por sorteio em vez de por eleição), por ofender tanto os direitos fundamentais de participação quanto o projeto constitucional de uma democracia direta; e b) a vedação à recondução e a redução do mandato das entidades da sociedade civil, por gerarem diferenciação injustificada entre os representantes das entidades empresariais e os de entidades ambientalistas.

Por fim, a relatora abordou os argumentos da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União e do MMA sobre a discricionariedade administrativa e a liberdade do Poder Executivo; e sublinhou que a liberdade organizacional do presidente devia observar os limites impostos pelos direitos fundamentais – no caso, especialmente os direitos fundamentais procedimentais ambientais e de participação política. Também ressaltou a vedação

²⁴ No âmbito internacional, a ministra Rosa Weber mencionou o Princípio 10 da *Declaração do Rio* da Conferência das Nações Unidas, de 1992, o Acordo Regional de Escazú, de 2018, e a Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

do retrocesso firmada na CRFB e, por consequência, a impossibilidade de se arguir a busca do atendimento à eficiência ou à racionalidade à custa da supressão de marcos regulatórios democráticos e procedimentos mínimos. E na conclusão de seu voto sustentou que, embora fosse natural e própria da experimentação democrática, a feição dinâmica da organização e da estrutura decisória não podia acarretar retrocessos, alijamento de pluralidades ou *desigualação* político-decisória. Por fim, aduziu ser papel do STF “conferir legitimidade aos padrões comportamentais e práticas necessários para a operação da democracia e para a proteção adequada e suficiente dos seus direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente e à cidadania política na arena decisória pública” (Brasil, 2023d, p. 74). Mediante essa longa e complexa argumentação, a ministra Rosa Weber votou pela declaração de inconstitucionalidade *in totum* do Decreto nº 9.806/2019.

O voto da relatora foi seguido pelos ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio. Em 15/3/2021, houve pedido de vista do ministro Nunes Marques. Devido à demora na devolução dos autos para a continuação do julgamento, a ministra optou por conceder a liminar *ad referendum* mesmo com o julgamento do mérito já em curso. Desse modo, a fundamentação realizada pela ministra marcou um passo adiante na profundidade do tratamento do direito à participação direta e da relevância da dimensão procedimental da democracia, ao constantemente reiterar a centralidade desses valores na CRFB, bem como na efetivação de outros direitos fundamentais. Esse posicionamento também estaria presente na ADPF nº 651/DF.

4.4 Os conselhos de proteção do meio ambiente em perspectiva ampliada

Distribuída em 10/2/2020 e proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, a ADPF nº 651/DF foi a última das ações analisadas a ser ajuizada. A arguição também tinha como objetivo proteger as instâncias de participação popular na pauta ambiental. Dessa vez, porém, o objeto da ação foi mais amplo e abrangeu o Conselho Deliberativo do FNMA, o CNAL e o Cofa²⁵. Na ação, o partido requereu a concessão de medida cautelar e a declaração de inconstitucionalidade: a) do Decreto nº 10.223/2020, que extinguiu o Cofa; b) do Decreto nº 10.224/2020, que excluiu a sociedade civil do Conselho Deliberativo do FNMA, a pretexto de regulamentar a Lei nº 7.797/1989 que o criara; e c) do Decreto nº 10.239/2020, que retirou a participação de governadores no CNAL.

A ministra relatora Cármen Lúcia converteu o julgamento da cautelar no julgamento definitivo do mérito e votou pela procedência dos pedidos, para declarar inconstitucionais

²⁵ Criado pelo Decreto nº 3.524/2000, o Conselho Deliberativo do FNMA é um órgão colegiado do MMA que tem, entre suas atribuições, estabelecer prioridades e diretrizes para a atuação do FNMA, bem como aprovar os projetos a serem por ele apoiados. Por sua vez, o CNAL é o órgão responsável pela coordenação e acompanhamento da implantação das políticas públicas voltadas para a Amazônia Legal. Antes do Decreto nº 10.239/2020, o Conselho chamava-se Conamaz e, pouco depois da Conferência Rio-92, foi constituído pelo Decreto nº 964/1993 como órgão de conselho para a estruturação de políticas públicas ambientais com foco na Amazônia. Por fim, o Cofa tem a atribuição de estabelecer as diretrizes e critérios para a aplicação dos recursos do Fundo Amazônia, acompanhar as informações sobre a aplicação dos recursos e aprovar o Relatório de Atividades do Fundo Amazônia.

aqueles decretos nos trechos em que alteravam ou extinguíam os órgãos colegiados (Brasil, 2022, p. 16-42). A motivação do voto da relatora corroborava o movimento que se observava no julgamento das ADPFs nºs 622/DF e 623/DF; ela se concentrou em aspectos de Direito material, e foi além do aspecto formal que marcou o primeiro movimento do STF ao julgar a ADI nº 6.121/DF.

Predominaram no voto da ministra argumentos como: a) a proteção constitucional da participação popular direta; b) a garantia da participação nas políticas públicas ambientais e sua relevância para o controle social; c) o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; d) a vedação ao retrocesso; e e) a necessidade de proteção dos princípios do Estado Democrático Social de Direito, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a máxima eficácia e efetividade de normas definidoras de direitos fundamentais, a segurança jurídica e o dever de progressividade em matéria de direitos fundamentais.

Na ocasião, reiterou-se o entendimento (já aventado na ADPF nº 623/DF) de que, no exercício da liberdade de organização do Poder Executivo federal, o presidente da República se submete a limites materiais impostos pela CRFB, sobretudo em matéria ambiental. Assim, decreto presidencial algum poderia revogar ou modificar de forma irrestrita as normas dos colegiados participativos em matéria ambiental, ainda que as normas modificadas também tenham sido editadas por decreto. Em outras palavras, entendeu-se que a paridade de formas não é suficiente para conferir legitimidade àqueles decretos presidenciais, dada a necessidade de se considerarem os limites materiais impostos pela CRFB que respaldam a proteção desses conselhos.

Como se mencionou, os votos de quatro ministros ficaram vencidos na ocasião. No entanto, somente o ministro Nunes Marques argumentou, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados na inicial (Brasil, 2022, p. 77-86). Os demais ministros que divergiram da relatora apresentaram discordância restrita a um aspecto processual: a admissibilidade do aditamento da petição inicial pretendido pela autora da ação. O voto divergente inicialmente sustentou o não cabimento da arguição com o argumento de que o entendimento do STF “é firme no sentido de que as ações de controle concentrado de constitucionalidade não se prestam a resolver conflitos reflexos entre atos infralegais e o Texto Constitucional” (Brasil, 2022, p. 82); logo, a controvérsia em questão não teria estatuto constitucional. No mérito, sustentou tanto a inexistência de hierarquia entre decretos quanto a liberdade do presidente da República para organizar a Administração Pública federal. Relativamente à aplicabilidade do princípio da vedação ao retrocesso, o ministro Nunes Marques defendeu que se tratava de princípio que incidia somente em questões que impactassem o núcleo de proteção dos direitos fundamentais, o que não seria o caso.

Na análise da jurisprudência do STF sobre participação popular no contexto de crise democrática, o julgamento da ADI nº 651/DF é particularmente relevante devido ao reconhecimento pela maioria do STF de que mesmo os conselhos criados por decreto não podem ser extintos indiscriminadamente por meio de decreto. Esse entendimento demonstra uma evolução substantiva no posicionamento do STF em relação à proteção dos conselhos

se comparada com a postura adotada no julgamento da ADI nº 6.121/DF. A divergência instaurada pelo ministro Nunes Marques também chama atenção para um aspecto processual relevante: de fato, nos casos referentes a conselhos gestores, o STF prestigiara a relevância constitucional dos conselhos gestores em detrimento da sua jurisprudência que se consolidou pelo não reconhecimento de ações de controle abstrato que tratassem de atos secundários²⁶; assim, conheceu das ações conquanto fossem normas que regulamentam leis. Apesar dessa significativa evolução material e superação sob o aspecto processual, pesa contra a postura do STF a expressiva demora no julgamento. Ao converter a apreciação da medida cautelar em julgamento definitivo do mérito, o STF postergou a análise do caso; isso fez com que a decisão fosse proferida mais de dois anos após a distribuição do processo. Se se consideram a urgência do tema e o impacto nas políticas ambientais de âmbito federal, é possível entender pela pertinência do julgamento imediato da cautelar requerida na inicial.

5 Lições para o futuro

Pode-se dividir em três momentos a postura do STF ao se debruçar sobre as tentativas de desmobilização dos conselhos de direitos e demais órgãos colegiados de participação popular da estrutura administrativa federal.

Primeiramente, a maioria do STF adotou uma postura deferente à esfera de discricionariedade do Poder Executivo ao optar por um controle de constitucionalidade dos decretos fundado em aspectos formais. Tal posicionamento pareceu desconsiderar o fato de que a crise democrática já chamava atenção na literatura internacional e nacional e de que os meios de corrosão da democracia ocorrem em aparente compatibilidade com a forma.

Os decretos presidenciais descritos neste estudo claramente exemplificam um “infralegalismo autoritário” (Vieira; Glezer; Barbosa, 2022) que tencionava esvaziar o projeto constitucional de 1988 mediante práticas que, sob uma leitura estritamente procedimental, preservavam todas as exigências formais. Afinal, ao se valer da sua atribuição constitucional de editar decretos regulamentares para alterar a composição e o funcionamento de conselhos gestores²⁷, o então presidente revestia os seus atos de aparente legitimidade e legalidade, sob o argumento da discricionariedade administrativa; em vez de aprofundarem a eficácia da lei, como se espera de uma regulamentação, em realidade tais atos investiam contra ela. E, nesse primeiro momento, o aspecto material do uso abusivo do poder regulamentar parece ter escapado à maioria dos ministros do STF ou ter sido posto de lado com o fim de preservar sua relação com o governo recém-empossado.

²⁶ Por todos, ver: julgados do STF (Plenário): 1. ADPF nº 210 AgR/DF, ministro relator Teori Zavascki, julgada em 6/6/2013; 2. ADI nº 5.495 AgR/DF, ministro relator Luiz Fux, julgada em 24/5/2019; 3. ADI nº 1.253 MC/DF, ministro relator Carlos Velloso, julgada em 30/6/1994; 4. ADI nº 4.176 AgR/DF, ministra relatora Cármen Lúcia, julgada em 20/6/2012; 5. ADPF nº 169 AgR/DF, ministro relator Ricardo Lewandowski, julgada em 19/9/2013.

²⁷ O art. 84, IV, da CRFB determina que cabe ao presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (Brasil, [2024]).

Essa postura foi preponderante somente no primeiro dos quatro julgados aqui examinados, pois logo em seguida se desenhou um movimento de proteção material mais expressiva dos mecanismos de participação social na gestão de políticas públicas. Todavia, a ADI nº 6.121/DF respondia pela maior quantidade de órgãos de participação, o que agravava as consequências da postura do STF naquela circunstância. Segundo o então ministro da Casa Civil Onyx Lorenzoni, o Decreto nº 9.759/2019, objeto daquela ação, reduzira o número de colegiados de cerca de 700 para aproximadamente 50 (Presidente [...], 2019). Dessa forma, em que pese a relevância dos avanços realizados nas decisões posteriores, é inegável que a amplitude do escopo daquela ação lhe confere importância fulcral no tema.

O julgamento da ADPF nº 622/DF pode ser considerado um segundo momento na resposta do STF às interferências nos conselhos. A decisão que deu parcial provimento à arguição marca uma mudança na percepção da natureza das alterações que se realizavam nos conselhos gestores, uma vez que o voto do ministro relator Roberto Barroso alerta sobre a crise democrática e a corrosão dos valores constitucionais por meio de mecanismos que aparentam ser legítimos sob a óptica formal. Apesar de o ministro ter amenizado o tom de sua crítica à ação do Poder Executivo ao alegar que as instituições estavam funcionando, o enfrentamento explícito da erosão democrática e a tese fixada em defesa dos conselhos representam decisivo avanço em relação à reação adotada num primeiro momento. A mudança de postura sobre tema é evidenciada também pelo fato de que, ao contrário do que ocorreu na ADI nº 6.121/DF – em que houve uma clara cisão no STF entre os que acreditavam na existência de inconstitucionalidade material e os que defendiam haver apenas inconstitucionalidade formal –, na ADPF nº 622/DF o posicionamento do relator foi seguido de forma quase unânime. No entanto, apesar de esses aspectos demonstrarem uma postura mais protetiva dos conselhos e mais atenta à crise da democracia, o voto do ministro Roberto Barroso em grande parte ainda se fundamentou no argumento da violação do princípio da legalidade, sem dar grande relevo à questão da crise democrática. Além disso, é notável certa autocontenção, já que o ministro qualificou algumas mudanças como legítimas dentro das competências do presidente.

Por fim, há um terceiro momento composto pelo julgamento das ADPFs nºs 623/DF e 651/DF, em que as ministras reladoras Rosa Weber e Cármen Lúcia procederam a um exame mais vigoroso do direito à participação popular e da centralidade do aspecto procedimental da democracia, mesmo diante de casos em que a violação do princípio da legalidade ocorria de forma menos evidente ou nem sequer era considerada de forma clara²⁸. A motivação das decisões representa um inestimável avanço sobre a densidade normativa da garantia à participação direta, tema sem maior tratamento sistemático pela literatura e pela jurisprudência nacionais. Nesse contexto, tem especial relevância o reconhecimento pela ADPF nº 651/DF de que mesmo os conselhos criados por decreto não podem ser extintos

²⁸ A ADPF nº 622/DF ainda não teve julgamento definitivo, de forma que não é possível saber de antemão se haverá um alinhamento quase unânime do STF quanto ao mérito como aconteceu nas ADPFs nºs 623/DF e 651/DF.

indiscriminadamente por qualquer decreto e devem ser analisados à luz dos valores e garantias materiais da CRFB.

Apesar desses significativos avanços, ressalte-se que o STF não parece ter dispensado um tratamento tão sistemático à matéria com o propósito de firmar um entendimento claro quanto às prestações dedutíveis do direito à participação popular e seus limites. No julgamento daquelas ações, o STF teve a oportunidade ímpar de abordar a relevância constitucional dos órgãos de controle social das políticas públicas; contudo, não se aprofundou tanto em alguns aspectos relevantes, como a interpretação constitucional da sua natureza, o núcleo de sentido, as formas de operação e a relação com o princípio da eficácia imediata dos direitos fundamentais. Ao deixar de fazê-lo, o STF pode ter desperdiçado a oportunidade de conferir aos conselhos de direitos a proteção necessária para o aprofundamento democrático.

Outro ponto notável é a morosidade com que o STF tratou julgamentos de importantes medidas cautelares que poderiam ter impacto direto sobre a gestão de políticas públicas de proteção direta de direitos fundamentais. É de conhecimento geral tanto o volume de processos no STF que dificulta a celeridade processual quanto a sobrecarga de demandas relevantes levadas a ele naquele momento de crise democrática. No entanto, há mecanismos para se superar essa realidade, sobretudo em casos de tamanha urgência como os abordados neste estudo. Um deles é o julgamento monocrático *ad referendum*, mecanismo que os ministros parecem ter evitado em prol da colegialidade máxima, ressalvado o caso da ADPF nº 622/DF. Os atos presidenciais eram graves o suficiente para demandar uma resposta urgente. Além da redução do efeito participativo, a desmobilização dos conselhos teve impacto técnico que precisa ser adequadamente dimensionado, já que muitos deles são compostos por *experts* em suas áreas de atuação. O déficit na gestão das políticas públicas causado pelo desmonte dos mecanismos de participação promovido pelo governo federal ainda não foi devidamente mensurado – e só o será quando a estrutura dos colegiados a voltar a funcionar na forma habitual.

A despeito das ressalvas relativas à atuação do STF, seu legado tem clara relevância na proteção do controle social de políticas públicas; não fosse sua postura de enfrentar a questão, o número de colegiados desmobilizados seria ainda maior, com impacto qualitativo impossível de se aferir. Conselhos de estatura histórica, como o Conanda e o Conama, só não foram ainda mais afetados em razão do posicionamento do STF em defesa dos mecanismos de democracia direta.

6 Considerações finais

A resposta do STF ao desmonte dos conselhos de direitos e colegiados participativos pode ser compreendida com base em três momentos reveladores de uma evolução no seu comportamento.

O primeiro momento coincide com o julgamento da ADI nº 6.121/DF, quando o STF apresentou expressivas divergências concernentes à inconstitucionalidade material do decreto presidencial que extinguiu diversos órgãos colegiados da Administração federal; dentre os decretos aqui analisados, foi o que abrangeu a maior quantidade de mecanismos de participação popular, visto que diziam respeito à extinção de centenas de órgãos colegiados. Ao final, o STF concluiu pela decretação da inconstitucionalidade parcial, lastreada em argumentos firmados no princípio da legalidade e na paridade de formas. Nesse primeiro momento, o STF demonstrou-se tímido no controle dos atos presidenciais, com certa deferência ao mandato que acabara de começar e limitou-se a um argumento de índole formalista.

Todavia, com o passar do tempo e o aprofundamento da crise democrática, o STF começou a agir mais assertivamente na defesa dos conselhos de direitos. Num segundo momento, passou considerar aspectos materiais de Direito Constitucional e destacou o cenário de crise democrática, embora ainda com certa cautela. Esse momento relaciona-se ao julgamento da ADPF nº 622/DF. Ao aprofundar a análise da constitucionalidade material, o STF transcendeu o formalismo que anteriormente orientara a discussão e fixou a tese que protegia os conselhos deliberativos das normas que fragilizavam os mecanismos de controle pela sociedade civil.

Essa tendência repetiu-se e acentuou-se numa terceira etapa com os julgamentos das ADPFs nºs 623/DF e 651/DF, nos quais as ministras relatoras fundamentaram suas decisões em razões mais contundentes de Direito material e dispensaram tratamento robusto ao direito à participação. Nesse processo, invocaram-se com frequência os princípios da participação popular, da vedação ao retrocesso e da eficácia máxima dos direitos fundamentais. Nesse momento, consolidou-se a defesa dos conselhos, com um exame mais substancial ao direito à participação popular nas decisões e com uma postura mais enfática na contenção dos decretos presidenciais.

Assim, com o passar do tempo e o aprofundamento do cenário de crise democrática, o STF consolidou a postura de defesa da participação popular. Embora se possa entender que tenha perdido a oportunidade de tratar mais sistematicamente essa defesa, ele deixa um legado inquestionável em relação ao reconhecimento dos conselhos de direitos como meios de concretização da democracia, conforme determina a CRFB.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *REI – Revista Estudos Institucionais*, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 1.262-1.313, set./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.429>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/429>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Revogado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. *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, [2023a]. Revogado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. *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, [2023b]. Revogado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9806.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. *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, [2023c]. Revogado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10003.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. *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, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. *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/18242.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. Presidência da República. *Mensagem nº 254, de 18 de junho de 2019*. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF*. Direito da criança e do adolescente. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. Procedência parcial do pedido [...]. Requerente: Procuradora-Geral da República. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1º de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755918124>. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623/DF*. Direito constitucional. Arranjos institucionais da democracia constitucional. Democracia direta e engajamento cívico. Participação social e políticas públicas. Igualdade política. Estado de direito ambiental e sua dimensão organizacional-procedimental [...]. Requerente: Procuradora-Geral da República. Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 22 de maio de 2023d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769273788>. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 651/DF*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 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 [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762578374>. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121/DF*. 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 [...]. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, 13 de junho de 2019c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560>. Acesso em: 31 jul. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GALLIGAN, Denis J. *Discretionary powers: a legal study of official discretion*. Oxford, UK: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1990.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save constitutional democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008. Acesso em: 31 jul. 2025.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época, v. 84).

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, out./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395123196>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/Y5zqFPmXGsY4xvLVnttbXBg/>. Acesso em: 31 jul. 2025.

IPEA (Brasil). *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa*. Brasília, DF: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem?: padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, jul./set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/00115258201687>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/s3FgjNNsZ4kT8q4nvLVj8Bz/?lang=pt>. Acesso em: 31 jul. 2025.

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

LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto Rocha. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA (Brasil). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2010. v. 3, p. 564-587. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3801>. Acesso em: 31 jul. 2025.

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro diz que quer extinguir a maioria dos conselhos formados por governo e sociedade civil. *G1*, Brasília, DF, 22 jul. 2019. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/22/bolsonaro-diz-que-quer-extinguir-a-grande-maioria-dos-conselhos-formados-por-governo-e-sociedade-civil.ghtml>. Acesso em: 31 jul. 2025.

NOBRE, Marcos. *Limites da democracia*: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

NUNES, Rodrigo. *Do transe à vertigem: ensaios sobre bolsonarismo e um mundo em transição*. São Paulo: Ubu Ed., 2022.

O CAMINHO da prosperidade: proposta de plano de governo [de Jair Bolsonaro]. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2025.

PIO, Nuno Roberto Coelho. *Conselhos de políticas públicas: desafios de uma nova democracia*. Taubaté: Cabral Universitária, 2019.

- PONTES, João Gabriel Madeira. *Democracia militante em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- PRESIDENTE Jair Bolsonaro extingue centenas de conselhos federais. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 14 abr. 2019. Monitoramento de Instituições. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais/>. Acesso em: 31 jul. 2025.
- SADDY, André. Atividade apreciativa da administração pública: uma nova visão sobre a discricionariedade administrativa. *Revista de Direito Administrativo: RDA*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 139-168, set./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77680>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77680>. Acesso em: 31 jul. 2025.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Participação e insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. *e-Metropolis: revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*, [s. l.], ano 10, n. 39, p. 13-25, dez. 2019. Disponível em: http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/304/original/emetropolis39_art1.pdf?15807. Acesso em: 31 jul. 2025.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Contracorrente, 2020.
- TAVARES, Patrícia Silveira. Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 353-374.
- VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 591-605, set./dez. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/MhZGQpCF7MTNfVF5BFsvrvn/#>. Acesso em: 31 jul. 2025.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril