

**ENTRE A GESTÃO  
DEMOCRÁTICA E A  
CAPTURA INSTITUCIONAL:  
INSTRUMENTOS JURÍDICOS  
DE PROTEÇÃO DA  
AUTONOMIA DA  
SOCIEDADE CIVIL NOS  
CONSELHOS MUNICIPAIS**

**BETWEEN DEMOCRATIC GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL CAPTURE:  
LEGAL INSTRUMENTS FOR THE PROTECTION OF CIVIL SOCIETY  
AUTONOMY IN MUNICIPAL COUNCILS**

Ciências Sociais Aplicadas • 21/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/792374977](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/792374977)

---

Anselmo Ferreira da Cruz Filho<sup>1</sup>

---

## RESUMO

O artigo examina a captura institucional dos conselhos municipais, situação em que a Administração Pública preserva a aparência participativa, mas adquire influência determinante sobre a formação, a permanência ou a atuação dos representantes da sociedade civil. Investiga os instrumentos jurídicos e parâmetros normativos capazes de proteger a autonomia dessa representação na composição e no funcionamento dos colegiados. A pesquisa, qualitativa, bibliográfica e documental, adota método predominantemente dedutivo e análise jurídico-dogmática e funcional da Constituição Federal, da legislação, de resoluções, recomendações ministeriais e de sete julgados do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (2019–2025). Formula conceito operacional de captura institucional e identifica sete modalidades, entre elas a ocupação de vagas sociais por agentes ligados ao Poder Executivo e a manipulação de mandatos. Examina a recomendação, o compromisso de ajustamento de conduta, a ação civil pública, a ação popular, o mandado de segurança e o controle de constitucionalidade. Na amostra jurisprudencial, identificam-se decisões que invalidaram medidas de exclusão ou neutralização da participação social relevante e outras que preservaram a margem de conformação municipal quando reformas mantêm a paridade exigida, a diversidade e a escolha autônoma. O artigo propõe doze cláusulas anticaptura para leis, regimentos e editais municipais e conclui que a proteção da autonomia social depende da conjugação de prevenção normativa, controles administrativo e social, vias extrajudiciais e judiciais e controle jurisdicional que respeite a margem de conformação municipal.

**Palavras-chave:** conselhos municipais; sociedade civil; captura institucional; gestão democrática; participação social.

## **ABSTRACT**

This article examines institutional capture of municipal councils, a situation in which public authorities preserve the appearance of participation while acquiring decisive influence over the selection, tenure, or activities of civil society representatives. It investigates the legal instruments and regulatory parameters that can safeguard these representatives' autonomy in council composition and operations. Using qualitative, bibliographic, and documentary research, it adopts a predominantly deductive approach and a doctrinal and functional legal analysis of Brazil's Federal Constitution, legislation, resolutions, recommendations issued by public prosecutors, and seven rulings of the Federal Supreme Court and the Rio de Janeiro State Court of Justice (2019–2025). The study develops an operational definition of institutional capture and identifies seven forms, including civil society seats occupied by individuals linked to the executive branch and manipulation of council members' terms of office. It examines prosecutorial recommendations, conduct adjustment agreements, public civil actions, popular actions, the writ of mandamus, and constitutional review. The rulings analyzed include decisions invalidating measures that excluded or undermined meaningful civil society participation, alongside decisions respecting municipal discretion where reforms preserved legally required parity, diversity, and independent selection. The article proposes twelve anti-capture provisions for municipal laws, bylaws, and calls for elections. It concludes that safeguarding civil society autonomy requires combining preventive regulation, administrative and social oversight, extrajudicial and judicial remedies, and judicial review that respects municipal discretion.

**Keywords:** Municipal councils; civil society; institutional capture; democratic governance; social participation.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 vinculou a democracia brasileira ao voto e a canais permanentes de participação social, opção especialmente relevante no Município, onde as políticas públicas se concretizam e usuários, trabalhadores, entidades e gestores discutem prioridades, recursos e resultados. Ao incorporar informação social, fiscalização e pluralidade às decisões, os conselhos municipais aproximam Estado e sociedade sem substituir os órgãos eletivos ou a direção administrativa (Avritzer, 2008; Brasil, 1988).

A expansão desses colegiados após a redemocratização produziu uma infraestrutura heterogênea, formada por conselhos previstos na Constituição, em leis nacionais ou em normas municipais, com funções deliberativas, consultivas, fiscalizadoras ou normativas. Em algumas políticas, as transferências intergovernamentais dependem da existência e do funcionamento desses órgãos. Embora essa diversidade impeça uma disciplina uniforme, permanece um núcleo comum: a participação deve ser real, plural e compatível com a finalidade pública, pois a existência formal do conselho não assegura influência, transparência ou controle social (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015; Bezerra *et al.*, 2024; Buvinich, 2014).

O problema surge quando a Administração Pública preserva a aparência participativa, mas condiciona a representação social, controla o calendário eleitoral, altera regras, exclui candidaturas sem motivação ou destina vagas sociais a dependentes do governo, neutralizando a autonomia da sociedade civil por meio de normas, decisões ou omissões. Mesmo paritário, um conselho pode tornar-se governamental quando o Executivo escolhe representantes sociais,

comissionados ocupam vagas comunitárias ou a comissão eleitoral depende do órgão fiscalizado. Por isso, a análise deve considerar, além do número de cadeiras, a origem do mandato, a liberdade de escolha, os impedimentos, a publicidade, a estabilidade e as condições de atuação (Barddal; Torres, 2020; Kleba; Comerlatto; Frozza, 2015).

A pesquisa investiga quais instrumentos jurídicos e parâmetros normativos podem proteger efetivamente a autonomia da sociedade civil na composição e no funcionamento dos conselhos municipais. Parte-se da hipótese de que essa proteção exige uma arquitetura combinada: normas preventivas que reduzam espaços de manipulação; controles administrativo e social capazes de produzir informações e viabilizar correções tempestivas; meios extrajudiciais e judiciais à disposição do Ministério Público e dos legitimados coletivos; e controle jurisdicional que preserve a participação sem substituir escolhas legislativas legítimas.

Com o objetivo geral de sistematizar essa arquitetura, o estudo identifica os fundamentos da autonomia social, formula um conceito operacional de captura, classifica suas modalidades, examina instrumentos de prevenção e reação, analisa julgados proferidos entre 2019 e 2025 e propõe cláusulas anticaptura para orientar normas municipais.

A pesquisa, de natureza qualitativa, bibliográfica e documental, adota análise jurídico-dogmática e funcional da Constituição Federal, da legislação nacional e setorial, de resoluções, recomendações ministeriais e precedentes judiciais, sem pretensão estatística. O recorte jurisprudencial compara restrição, preservação

e recomposição da participação para extrair critérios aplicáveis aos Municípios.

## **2. GESTÃO DEMOCRÁTICA E AUTONOMIA DA SOCIEDADE CIVIL**

### **2.1. Fundamentos Constitucionais e Federativos**

Ao estabelecer que o poder político é exercido por representantes eleitos ou diretamente pelo povo, o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal fundamenta a democracia participativa, embora não imponha, isoladamente, um modelo de conselho para toda política pública. No âmbito municipal, o artigo 29, inciso XII, prevê a cooperação de associações representativas no planejamento local, enquanto o artigo 37, *caput*, submete a Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicáveis também à criação dos colegiados e aos seus processos de seleção e deliberação (Brasil, 1988).

A Constituição também estabelece comandos participativos para políticas específicas: o artigo 198, inciso III, prevê a participação da comunidade na saúde; o artigo 204, inciso II, assegura a participação popular, por organizações representativas, na formulação e no controle da assistência social; o artigo 206, inciso VI, consagra a gestão democrática do ensino; e o artigo 194, parágrafo único, inciso VII, determina o caráter democrático e descentralizado da seguridade social, com gestão quadripartite. Embora o desenho de cada conselho dependa da legislação competente, essas disposições impedem que a participação seja reduzida a uma etapa meramente homologatória.

Nos termos do artigo 30, incisos I e II, os Municípios podem legislar sobre interesses locais, suplementar a legislação federal e organizar

a própria administração. Considerado à luz da separação de poderes e da reserva de administração, o artigo 84, inciso VI, constitui, no que couber, parâmetro constitucional para delimitar o alcance dos decretos locais, que podem organizar o funcionamento dos colegiados, mas não suprimir nem esvaziar conselhos criados por lei formal. Esse limite foi reconhecido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.121, examinada adiante (Brasil, 2019).

A autonomia municipal permite adaptar o número de membros, os segmentos e os procedimentos às peculiaridades territoriais, mas não autoriza contrariar padrões nacionais vinculantes, esvaziar a participação exigida pelo sistema constitucional ou criar dependência incompatível com a função fiscalizadora do conselho. Como as políticas públicas são programas juridicamente estruturados por órgãos, competências, recursos e procedimentos, os conselhos integram sua organização, em vez de constituírem elementos meramente acessórios.

Por interferir no diagnóstico das necessidades, na alocação de recursos, na fiscalização e na legitimidade das decisões, a composição do colegiado relaciona-se diretamente aos arranjos institucionais e aos processos decisórios que compõem a dimensão jurídica das políticas públicas. A deformação do canal participativo pode, portanto, comprometer a execução do próprio programa público (Bucci, 2006).

## **2.2. Densificação Pelas Leis Setoriais**

Na saúde, a Lei nº 8.142/1990 define o conselho como órgão permanente e deliberativo, responsável pela formulação de

estratégias e pelo controle da execução da política, assegura representação paritária dos usuários em relação aos demais segmentos e determina que a organização e as regras de funcionamento sejam aprovadas pelo próprio colegiado. A Resolução CNS nº 453/2012 detalha composição, eleição, mandato, estrutura e publicidade, constituindo referência técnica para os conselhos municipais do Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 1990b; Conselho Nacional de Saúde, 2012).

Na assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) condiciona o repasse de recursos à existência e ao funcionamento efetivo de conselho paritário entre governo e sociedade civil, além de fundo e plano de assistência. Essa exigência afasta a suficiência da mera formalização documental, pois um colegiado sem reuniões, informação orçamentária, mandatos regulares ou representação social independente não cumpre a função de controle prevista no sistema, ainda que exista decreto de nomeação (Brasil, 1993).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) institui os conselhos de direitos como órgãos deliberativos e controladores das ações, com participação popular paritária por meio de organizações representativas. A autonomia também se manifesta na condução do processo de escolha dos conselheiros tutelares, fiscalizado pelo Ministério Público. Quanto à representação social, a Resolução CONANDA nº 116/2006 atribui às organizações da sociedade civil a escolha de seus representantes, sem interferência governamental, e rejeita a prorrogação automática de mandatos sem novo processo de escolha (Brasil, 1990a; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006).

Na educação, a Lei nº 14.113/2020, que disciplina o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), converte garantias de autonomia em regras expressas ao estabelecer que os conselhos de acompanhamento e controle social atuem sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo. A lei também prevê processo eletivo amplamente divulgado para os segmentos sociais, impedimentos aplicáveis a autoridades, parentes, ocupantes de cargos comissionados e trabalhadores terceirizados nas hipóteses definidas, eleição da presidência pelos pares, proteção contra afastamento imotivado e divulgação eletrônica da composição, dos contatos, das atas e dos relatórios (Brasil, 2020).

### **2.3. Desenho Institucional, Representação e Condições de Autonomia**

A representação social nos conselhos não reproduz o mandato político-eleitoral, pois se apoia no vínculo do representante com determinado segmento, em procedimentos públicos de escolha e na prestação de contas à base representada. As tensões entre autonomia e dependência nas relações entre sociedade e Estado, examinadas por Tatagiba (2002), permitem identificar três exigências: que o governo não escolha quem o fiscalizará em nome da sociedade; que a entidade demonstre vínculo pertinente com a política; e que o representante mantenha comunicação com seu segmento.

A paridade numérica, quando exigida, constitui garantia relevante, mas não assegura, por si só, equilíbrio material quando agentes subordinados ao Poder Executivo ocupam cadeiras destinadas à sociedade civil. Requisitos dirigidos a uma única organização

também podem retirar o pluralismo de uma composição numericamente equilibrada, razão pela qual paridade, independência e diversidade devem ser avaliadas em conjunto.

Embora a autoridade costume publicar a portaria de nomeação de todos os membros, esse ato formal não se confunde com a escolha dos representantes. Quando a lei atribui a seleção às entidades ou a uma assembleia, a nomeação limita-se a reconhecer o resultado e verificar os requisitos objetivos. Eventual recusa exige motivação, oportunidade de defesa e controle, pois transformar a assinatura final em veto discricionário restabelece a dependência que o processo eleitoral deveria impedir.

### **3. METODOLOGIA**

De natureza aplicada, a pesquisa examina como impedir que a autoridade submetida ao controle domine a formação do órgão controlador, adotando método predominantemente dedutivo, que parte da democracia participativa e dos princípios administrativos para analisar regras setoriais e conflitos específicos. A dimensão indutiva decorre da leitura de decisões e casos institucionais, que permitiu identificar padrões de interferência em diferentes fontes.

O levantamento bibliográfico reuniu estudos sobre instituições participativas, desenho institucional, efetividade dos conselhos e relações entre Estado e sociedade civil, permitindo distinguir a presença formal da capacidade efetiva de influência. Avritzer (2008) relaciona o desenho institucional à qualidade e ao alcance da participação, enquanto Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) associam os resultados dos conselhos a variáveis políticas, organizacionais e normativas que ultrapassam a previsão legal.

A pesquisa documental abrangeu a Constituição Federal, as leis que disciplinam a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança e o acesso à informação, além dos regimes jurídicos da saúde, da assistência social, da criança e do adolescente e dos fundos educacionais. As resoluções do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) foram consideradas parâmetros técnicos dos respectivos sistemas, respeitado o alcance jurídico de cada ato.

No eixo jurisprudencial, o recorte de 2019 a 2025 reúne, em amostra intencional, decisões colegiadas paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro sobre redução ou exclusão da representação social, interferência governamental na escolha de representantes e modificação da estrutura de colegiados.

A inclusão do tribunal fluminense decorre do desenho contrastivo da amostra, pois, no recorte adotado, julgou duas representações de inconstitucionalidade sobre a composição de conselhos municipais em sentidos opostos: procedência no caso de Itaguaí/RJ e improcedência no de Saquarema/RJ, o que permite examinar, também no plano estadual, os limites entre intervenção e autocontenção judicial.

O *corpus* final compreende sete julgados, selecionados para contrastar intervenção e autocontenção judicial, de modo que as conclusões se restringem a esse conjunto, sem representar a jurisprudência brasileira em geral. Os documentos foram submetidos à análise jurídico-dogmática orientada por categorias previamente definidas, entre elas paridade, pluralismo, eleição pelos

pares, motivação, estabilidade do mandato, transparência e limites do controle judicial.

## **4. CAPTURA INSTITUCIONAL: CONCEITO, MODALIDADES E INDICADORES**

### **4.1. Conceito Operacional**

Neste estudo, o termo *captura institucional* designa o conjunto de atos normativos, decisões, omissões ou práticas pelos quais a autoridade pública adquire influência determinante sobre a formação, a permanência ou a atuação dos representantes da sociedade civil, comprometendo a independência funcional do conselho. Trata-se de definição estipulativa, restrita ao objeto do artigo, que dialoga com a teoria da regulação e com a noção de cooptação política, sem se confundir com a captura do regulador por agentes econômicos nem exigir adesão voluntária do segmento capturado.

O conceito refere-se ao domínio estatal do espaço destinado à sociedade civil no órgão incumbido de fiscalizar o próprio governo, desde que haja efeito relevante sobre o pluralismo ou a capacidade de controle, sem abranger falhas procedimentais menores. O processo de captura consuma-se com a instalação desse domínio, mas pode ser interrompido caso a medida seja contida por recurso, atuação ministerial ou decisão judicial.

### **4.2. Modalidades Analíticas**

A primeira modalidade, captura normativa por desenho dirigido, ocorre quando leis, decretos, regimentos ou editais estabelecem requisitos aparentemente neutros que favorecem organizações

previamente escolhidas ou excluem concorrentes sem relação proporcional com a função. Entre os exemplos estão o tempo excessivo de existência, o número injustificado de associados, a exigência de sede em endereço específico, a apresentação de documento impossível de obter no prazo e a reserva de vaga para entidade governamental apresentada como social. A avaliação desses requisitos deve considerar sua finalidade e a realidade associativa local, pois a discricionariedade na definição de critérios não autoriza escolhas desviadas da finalidade da competência (Bandeira de Mello *et al.*, 2025).

A segunda modalidade compreende mudanças casuísticas durante o processo de escolha, como a alteração de prazos, documentos, eleitorado, vagas ou critérios de desempate após a publicação do edital, comprometendo a segurança jurídica, a impessoalidade e a confiança legítima de quem pautou sua conduta pelas regras originalmente divulgadas (Medauar, 2018). A retificação destinada a sanar ilegalidade é admissível quando motivada, divulgada pelos mesmos meios e acompanhada da reabertura razoável dos prazos afetados; já a alteração retroativa que favorece candidatura específica constitui forte indicador de captura.

A terceira modalidade, controle governamental da comissão eleitoral, não decorre da simples participação de servidores no apoio técnico, mas envolve risco jurídico quando o Poder Executivo nomeia sozinho a comissão, concentra a instrução e o julgamento de impugnações, impede observadores ou mantém integrantes interessados nas candidaturas. A composição plural, a participação social, as regras prévias de impedimento, as atas públicas e a possibilidade de recurso a instância colegiada reduzem essa concentração.

A quarta modalidade, exclusão ou habilitação arbitrária, manifesta-se em decisões fundamentadas em justificativas genéricas, como “documentação insuficiente” ou “ausência de representatividade”, que impedem o contraditório e o controle, pois a fundamentação insuficiente ou ininteligível equivale à ausência de motivação (Medauar, 2018). A motivação deve explicitar os pressupostos de fato e de direito da decisão, indicando o documento, a regra aplicável, o fato constatado e, quando compatível com a igualdade entre concorrentes, a possibilidade de saneamento (Di Pietro, 2023).

A quinta modalidade, ocupação de vagas sociais por agentes ligados ao Poder Executivo, exige análise do vínculo concreto, pois a condição de servidor público não elimina, por si só, sua inserção social. O conflito surge quando existe subordinação funcional, poder de exoneração, dependência econômica direta ou atuação profissional no órgão fiscalizado. Os impedimentos previstos na Lei do FUNDEB para autoridades, parentes, comissionados e terceirizados oferecem critérios objetivos que podem orientar outros conselhos, desde que adaptados proporcionalmente (Brasil, 2020).

A sexta modalidade, manipulação de mandato, abrange a prorrogação automática sem eleição, a destituição sem causa legal, a substituição por solicitação informal do governo, a recusa de posse do eleito e a convocação seletiva de suplentes. A permanência, a substituição e a perda do mandato devem observar o regime representativo definido em lei, e não a conveniência da autoridade nomeante, com regras prévias sobre duração, recondução, vacância e perda que protejam a continuidade e permitam a responsabilização mediante procedimento regular.

A sétima modalidade, captura da agenda e da informação, pode ocorrer mesmo quando a composição do conselho é legítima, mediante omissão na convocação de reuniões, controle exclusivo da pauta, envio tardio de documentos, retenção de dados ou ausência de resposta às resoluções, práticas que limitam a capacidade deliberativa e fiscalizadora. Para prevenir essa interferência, o calendário mínimo, a autoconvocação, a iniciativa de pauta, o acesso tempestivo às informações e os prazos de resposta constituem garantias tão relevantes quanto o processo eleitoral.

### **4.3. Indicadores e Consequências Jurídicas**

A identificação da captura exige avaliação conjunta de indicadores normativos, procedimentais e relacionais, pois um sinal isolado não autoriza presumi-la. Entre os indicadores normativos estão alterações próximas à eleição, requisitos sem justificativa, conceitos vagos e poderes discricionários de veto. Os procedimentais incluem prazos exíguos, publicidade restrita, ausência de atas, decisões padronizadas, recursos julgados pela mesma pessoa e recusa de acesso aos autos; os relacionais abrangem vínculos funcionais, parentesco, contratos e subordinação ao órgão controlado.

As consequências jurídicas devem corresponder à extensão do vício, de modo que uma decisão de habilitação defeituosa pode ser corrigida mediante sua anulação e a reabertura da fase recursal, enquanto a parcialidade da comissão ou o direcionamento integral do edital pode exigir a renovação do procedimento.

Os atos praticados por conselho composto irregularmente exigem avaliação individualizada, pois a invalidação indiscriminada de decisões em saúde, assistência ou educação pode causar dano

coletivo maior. A Lei nº 13.655/2018 exige a consideração das consequências e das condições de regularização, enquanto a doutrina posterior à reforma afasta a invalidação como resposta automática e binária ao vício, exigindo a ponderação de alternativas e efeitos concretos (Brasil, 2018; Sundfeld, 2022).

## **5. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTEÇÃO**

### **5.1. Prevenção, Transparência e Controle Administrativo**

O edital de abertura do pleito eleitoral deve disciplinar integralmente o processo, indicando vagas e segmentos, eleitorado, documentos, cronograma, comissão, impugnações, saneamento, recursos, assembleia, desempate, proclamação e posse. O guia do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para fiscalização da escolha do Conselho Tutelar recomenda clareza nas fases de candidatura, campanha, impugnação e recurso, parâmetro de previsibilidade que, embora destinado à política da infância, pode orientar outros colegiados (Conselho Nacional do Ministério Público, 2023).

A Lei de Acesso à Informação permite obter edital, processos de habilitação, atas, listas de presença, vínculos dos candidatos, decisões e dados utilizados pelo conselho. A proteção de informações pessoais deve restringir-se ao necessário, sem ocultar os fundamentos de nomeações públicas. Para privilegiar a transparência ativa, calendário, composição, contatos institucionais, atas, resoluções e relatórios devem permanecer disponíveis em página estável, acessível e pesquisável (Brasil, 2011).

A motivação relaciona fatos e normas, tornando as decisões administrativas controláveis: a inabilitação deve enfrentar os

argumentos, indicar o fundamento e informar a via recursal; a recusa de nomeação precisa demonstrar impedimento objetivo e assegurar manifestação. Justificativas apresentadas apenas após impugnação judicial enfraquecem o ato, enquanto o registro contemporâneo da motivação em processo público reduz contradições e favorece correção tempestiva (Bandeira de Mello *et al.*, 2025).

## **5.2. Atuação Extrajudicial do Ministério Público**

O Ministério Público, incumbido constitucionalmente de defender o regime democrático e os interesses sociais, pode instaurar procedimentos, requisitar informações e promover ação civil pública. Sua atuação extrajudicial é especialmente útil diante de calendários eleitorais curtos, pois a judicialização tardia pode ocorrer após o início dos mandatos. A apuração deve ouvir a Administração local, o conselho e as entidades envolvidas, sem se apoiar exclusivamente em denúncia unilateral (Brasil, 1988).

Regulada pela Resolução CNMP nº 164/2017, a recomendação permite apontar ilegalidades, propor correções e fixar prazo para resposta, desde que devidamente fundamentada. Nos processos de escolha, pode sugerir a republicação do edital, a reabertura de prazos, a substituição de integrante impedido, a motivação de decisões ou a realização de nova assembleia. Embora não tenha natureza de ordem judicial, a resposta administrativa contribui para aferir boa-fé, risco e necessidade de providências posteriores (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

Quando a irregularidade é reconhecida, mas sua correção depende de providências sucessivas, o compromisso de ajustamento de

conduta constitui alternativa entre a recomendação e a ação judicial. O artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 confere ao termo eficácia de título executivo extrajudicial, permitindo estabelecer obrigações como a republicação do edital, a recomposição da comissão, a realização de novo processo ou a adoção de rotinas de transparência. O instrumento destina-se a conformar a conduta à lei, sem permitir a negociação do conteúdo mínimo da participação exigida por norma constitucional ou setorial (Brasil, 1985).

Dois casos institucionais ilustram a utilidade do controle preventivo: em 2020, o Ministério Público da Paraíba recomendou processos de escolha de conselhos de direitos com convocação própria, etapas e cronograma, afastando a prorrogação automática de representantes sociais. Em 2025, o Ministério Público de Pernambuco identificou, em conselho do FUNDEB, ausência de comissão e de publicidade, além da ocupação de vagas por agentes impedidos. Ambos os casos indicam a necessidade de examinar calendário, composição e vínculos antes da posse (Ministério Público da Paraíba, 2020; Ministério Público de Pernambuco, 2025).

### **5.3. Tutela Judicial Coletiva e Individual**

Quando a lesão alcança interesses difusos ou coletivos, a ação civil pública constitui o instrumento mais amplo para proteger a regularidade dos conselhos municipais. A Lei nº 7.347/1985 admite obrigações de fazer e de não fazer, tutela de urgência e execução específica, permitindo pedidos de suspensão do edital, reabertura de fase, divulgação de informações, recomposição do colegiado ou abstenção de interferência. Além do Ministério Público, podem propor a ação a Defensoria Pública, os entes públicos e as associações que preencham os requisitos legais (Brasil, 1985).

A ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e na Lei nº 4.717/1965, permite ao cidadão impugnar atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural. Em casos de captura, sua adequação depende do ato impugnado e da lesividade demonstrada, podendo alcançar nomeações ou mudanças procedimentais contrárias à moralidade e à finalidade pública, mas sem substituir genericamente disputas eleitorais internas desprovidas de repercussão jurídica (Brasil, 1965).

O mandado de segurança protege direito líquido e certo comprovável por prova pré-constituída e pode, observados os requisitos de legitimidade e prazo, ser impetrado pela entidade excluída em desacordo com o edital, pelo representante eleito cuja nomeação foi recusada ou pelo conselheiro destituído sem procedimento. A modalidade coletiva observa as condições previstas na Lei nº 12.016/2009 e pode ser utilizada pelos legitimados nela indicados (Brasil, 2009).

Quando o vício está na própria norma municipal, os instrumentos anteriores convivem com o controle de constitucionalidade, que, na modalidade difusa, permite ao juiz ou tribunal afastar, no caso concreto, lei ou decreto que restrinja a participação constitucionalmente exigida. No controle concentrado estadual, cabe representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça quando a norma municipal contraria a Constituição estadual, inclusive preceitos que reproduzem comandos federais, como nos casos de Itaguaí/RJ e Saquarema/RJ. Excepcionalmente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) permite ao Supremo Tribunal Federal apreciar ato municipal, observada a

subsidiariedade, como ocorreu no julgamento da ADPF 832 (Brasil, 1988).

#### **5.4. Intensidade e Limites do Controle**

A definição do número de membros, dos segmentos pertinentes e do modelo de organização dos conselhos cabe ao Município, nos limites da Constituição e das leis aplicáveis, não podendo o Judiciário substituí-la pelo desenho que considere ideal. A intervenção judicial é legítima diante de violação demonstrável da participação exigida, da paridade vinculante, da escolha pelos pares, do devido processo ou dos princípios administrativos, devendo observar parâmetros jurídicos, e não a preferência do julgador por determinada entidade ou política (Di Pietro, 2023).

A deferência à escolha municipal, entretanto, não protege fraudes à finalidade, pois mesmo uma norma editada por autoridade competente pode restringir desproporcionalmente a participação. O controle deve considerar a finalidade, a adequação, as alternativas menos restritivas, o impacto sobre o pluralismo e a coerência com o regime setorial. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal contempla tanto a invalidação de barreiras participativas quanto a preservação de reformas compatíveis com o núcleo democrático.

### **6. JURISPRUDÊNCIA SOBRE PARTICIPAÇÃO E COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS E SUA PROJEÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL (2019–2025)**

Em 2019, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente a medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.121, suspendendo os efeitos do art. 1º, § 2º, do Decreto nº 9.759/2019, que autorizava a extinção generalizada

de colegiados da Administração. Ao impedir a extinção unilateral de órgãos mencionados em lei formal e reconhecer sua função na participação popular, a decisão, embora cautelar, indica que a criação legal protege o conselho contra a desconstituição administrativa e que a tutela judicial pode conter medidas potencialmente lesivas à participação. No âmbito municipal, a mesma lógica impede que o Executivo desconstitua, por decreto, conselho criado por lei (Brasil, 2019).

Na ADPF 622, julgada em 2021, o Supremo examinou alterações no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e reconheceu a incompatibilidade de regras que dificultavam a participação da sociedade civil em órgão deliberativo. O precedente demonstra que a violação constitucional não depende da extinção formal do conselho, pois barreiras regulamentares capazes de reduzir a participação também podem atingir preceitos fundamentais, entendimento aplicável a decretos e regimentos municipais que dificultem a atuação da sociedade civil (Brasil, 2021).

Na ADPF 623, julgada em 2023, a Corte examinou a reestruturação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com redução e modificação da representação, e reafirmou a democracia participativa e o pluralismo como critérios de validade dos colegiados ambientais. A projeção municipal desse entendimento não exige reproduzir a composição numérica do conselho nacional, mas impede reformas que concentrem o poder e tornem irrelevante a presença social diante das atribuições deliberativas (Brasil, 2023a).

Ainda em 2023, na ADPF 832, o Supremo apreciou lei do Município de Florianópolis/SC que alterou o Conselho Municipal de Educação, reconhecendo a margem de conformação dos poderes locais e

reservando a intervenção judicial a situações excepcionais de descumprimento das diretrizes constitucionais. A decisão funciona como contrapeso aos precedentes anteriores, pois alterações estruturais ou divergências com entidades não demonstram, por si sós, captura, sendo necessária a comprovação de redução constitucionalmente relevante da gestão democrática (Brasil, 2023b).

Na ADPF 936, julgada em 2024, a Suprema Corte analisou decretos que substituíram a eleição direta dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) por seleção conduzida pela Administração. Recebida a arguição como ação direta, a Corte declarou inconstitucional o art. 7º do Decreto nº 10.177/2019, nas redações examinadas, e fixou a tese de que norma regulamentar não pode dificultar a participação social, modulando os efeitos para preservar a composição e os atos do mandato em curso. O precedente desloca o foco da simples paridade para o processo de formação da representação: quando o governo controla quem pode concorrer e escolhe entre os habilitados, a vaga permanece formalmente social, mas perde autonomia (Brasil, 2024).

No âmbito estadual, a Representação por Inconstitucionalidade nº 0003115-29.2020.8.19.0000 examinou normas do município de Itaguaí relativas ao Conselho Municipal de Previdência. Com fundamento no caráter democrático e descentralizado da seguridade social, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro reconheceu a democracia participativa como projeção de direito fundamental, julgando a representação procedente, pois a reforma rompeu o equilíbrio entre governo e segurados e ampliou o domínio governamental sobre a escolha. O acórdão também afastou

a presença de representantes do Poder Legislativo no colegiado por violação à separação de poderes e recusou efeito repristinatório porque a redação anterior continha os mesmos vícios, aspecto relevante para a disciplina de transição (Rio de Janeiro, 2021).

Já em 2025, em sentido de autocontenção, a Corte Fluminense julgou improcedente a Representação por Inconstitucionalidade nº 0062447-82.2024.8.19.0000, relativa ao Conselho Municipal de Educação do município de Saquarema. A lei manteve doze cadeiras, seis governamentais e seis sociais, e assegurou a escolha dos representantes da sociedade civil em assembleia pelos pares. A retirada de assentos obrigatórios de entidades determinadas foi considerada válida porque permaneceram a paridade, a diversidade dos segmentos e a eleição autônoma (Rio de Janeiro, 2025).

A análise do *corpus* permite identificar cinco parâmetros: quanto mais explícita a norma sobre paridade e participação, menor a margem para sua redução; a escolha pelos pares e a autonomia eleitoral indicam independência; a criação legal protege o colegiado contra a extinção administrativa unilateral; o pluralismo pode subsistir sem reserva permanente de assentos a entidades determinadas; e o Judiciário pode determinar a regularização, mas deve evitar substituir o legislador na definição dos detalhes quando o núcleo democrático permanece íntegro.

## **7. CLÁUSULAS ANTICAPTURA PARA A EDIÇÃO DE LEIS, REGIMENTOS E EDITAIS MUNICIPAIS**

Subordinada à Constituição Federal, à legislação setorial e à estrutura administrativa do Município, a matriz destinada ao legislador e ao conselho distingue três níveis de orientação:

comandos vinculantes de cada sistema, como a paridade dos usuários na saúde, os impedimentos e a eleição da presidência no FUNDEB e a escolha autônoma no sistema da criança e do adolescente; princípios transversais de impessoalidade, publicidade, motivação e devido processo; e parâmetros analógicos adotados como boas práticas, conforme a compatibilidade e a proporcionalidade locais (Brasil, 1988, 1990b, 2020; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006).

Cláusula 1 – escolha autônoma: os representantes sociais serão escolhidos pelas entidades, organizações, movimentos ou usuários do segmento, em assembleia pública ou processo previsto em edital. A autoridade governamental não poderá indicá-los, substituí-los ou vetá-los por conveniência, e a nomeação, quando exigida, ficará vinculada ao resultado eleitoral e à verificação objetiva dos requisitos. No FUNDEB, a escolha ocorrerá em processo eletivo de ampla publicidade, observadas as vedações legais (Brasil, 2020, art. 34, § 2º, IV).

Cláusula 2 – publicidade e antecedência: o edital será publicado em diário oficial, portal eletrônico e canais acessíveis aos segmentos pelo menos sessenta dias antes da assembleia ou votação, prazo que a lei local poderá ampliar conforme a complexidade. Qualquer retificação deverá ser motivada e divulgada pelos mesmos meios e, caso modifique a habilitação, o eleitorado, as vagas ou a forma de votação, os prazos afetados serão reabertos por período não inferior à metade do original.

Cláusula 3 – comissão eleitoral independente: a comissão será constituída por ato público, com composição plural, participação social e declaração de ausência de conflito de interesses. Seus

membros não poderão concorrer, representar candidaturas ou manter vínculos que comprometam a imparcialidade. O Executivo poderá prestar apoio administrativo, sem assumir o poder decisório, para impedir que o processo de escolha seja controlado pelo próprio órgão fiscalizado (Brasil, 2024).

Cláusula 4 – critérios objetivos e saneamento: os requisitos deverão guardar pertinência com a política e ser acompanhados de lista taxativa de documentos. Falhas formais sanáveis poderão ser corrigidas em prazo comum, sem criação posterior de requisitos substantivos. As decisões de habilitação e inabilitação serão individualizadas, com indicação dos fatos, das normas e das provas, em consonância com a disciplina de candidatura, impugnação e recurso recomendada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (Conselho Nacional do Ministério Público, 2023).

Cláusula 5 – impugnação, contraditório e recurso: a candidatura poderá ser impugnada por fundamento previsto no edital, assegurados ciência, acesso aos elementos e prazo de resposta. O recurso será julgado por colegiado distinto do decisor inicial ou, na ausência de segunda instância, pelo plenário da comissão, com impedimento do prolator da decisão recorrida e registro em ata. As decisões serão publicadas, resguardados os dados pessoais desnecessários ao controle público.

Cláusula 6 – impedimentos e conflitos: salvo previsão setorial compatível, não poderão ocupar vagas sociais o chefe do Executivo, secretários, dirigentes do órgão fiscalizado, comissionados nele lotados, prestadores diretamente subordinados e parentes de autoridades no grau definido em lei. O modelo poderá tomar como referência os impedimentos previstos no artigo 34, § 5º, da Lei do

FUNDEB, devendo os conflitos supervenientes ser declarados e submetidos ao plenário, assegurado o direito de defesa (Brasil, 2020).

Cláusula 7 – mandato protegido: a duração, a recondução, a vacância e a perda do mandato serão previamente reguladas, vedadas a destituição imotivada pela autoridade nomeante e a prorrogação automática destinada a evitar nova escolha. O afastamento por ausência reiterada, perda do vínculo representativo ou infração ética dependerá de comunicação, defesa e decisão fundamentada. A vedação de prorrogações ou reconduções automáticas segue o parâmetro dos conselhos de direitos (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006).

Cláusula 8 – presidência e pauta: o presidente e os demais cargos internos serão eleitos pelo plenário, respeitadas as regras setoriais. No FUNDEB, a presidência é escolhida pelos pares em reunião do colegiado (Brasil, 2020, art. 34, § 6º). Um terço dos conselheiros poderá requerer a inclusão de matéria e convocar reunião extraordinária diante de omissão, devendo a pauta e os documentos ser disponibilizados com antecedência, salvo urgência motivada submetida posteriormente à ratificação.

Cláusula 9 – transparência ativa: o Município manterá página própria, acessível e pesquisável, com lei, regimento, composição, segmento e mandato dos membros, contatos institucionais, calendário, pautas, atas, resoluções, relatórios, execução do fundo e processos eleitorais. A Lei do FUNDEB exige informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento dos conselhos (Brasil, 2020, art. 34, § 11). O colegiado indicará responsável pelo fluxo informacional, sem excluir os deveres do órgão gestor.

Cláusula 10 – suporte material isonômico: o Executivo assegurará secretaria-executiva, espaço, tecnologia, acessibilidade, capacitação e informações, mediante previsão orçamentária ou dotação do órgão gestor. Eventual restrição fiscal deverá ser motivada, com indicação de seu impacto e previsão de restabelecimento do suporte. O apoio não poderá ser condicionado ao conteúdo dos votos, à retirada de pautas ou à renúncia à fiscalização, e as despesas de participação observarão regras transparentes.

Cláusula 11 – resposta às deliberações: o regime de resposta observará a natureza do ato, de modo que deliberações vinculantes previstas em norma setorial serão cumpridas ou impugnadas pelas vias legais. Decisões sujeitas a homologação não poderão ser recusadas tacitamente ou por conveniência genérica, devendo eventual recusa indicar fundamento jurídico, técnico ou orçamentário e devolver a matéria ao colegiado. Recomendações e pedidos de informação receberão resposta fundamentada no prazo legal ou regimental.

Cláusula 12 – controle e transição: o edital indicará canais de denúncia à ouvidoria, à controladoria e ao Ministério Público, sem restringir o acesso ao Judiciário. Reconhecido o vício, será adotada a providência menos gravosa capaz de restabelecer a igualdade, mediante cronograma público. Na recomposição do conselho, atos urgentes e direitos de terceiros de boa-fé poderão ser preservados quando a invalidação causar dano desproporcional, desde que a decisão seja expressamente motivada.

## **8. CONCLUSÃO**

A pesquisa definiu o termo “*captura institucional*” como o conjunto de normas, decisões, omissões ou práticas que conferem ao governo influência determinante sobre a formação, a permanência ou a atuação do segmento social. Suas principais modalidades incluem requisitos dirigidos, alterações casuísticas, comissões parciais, exclusões imotivadas, ocupação de vagas por agentes dependentes, manipulação de mandatos e bloqueio da agenda ou da informação. A categoria, contudo, não abrange toda irregularidade, pois sua incidência depende da combinação dos indicadores e do impacto concreto sobre o pluralismo e a capacidade de controle.

Os precedentes examinados revelam duas orientações complementares: o Judiciário invalida medidas que, sob aparência regulamentar, excluem ou neutralizam a participação social relevante, mas preserva a margem de conformação municipal quando a reforma mantém a paridade exigida, a diversidade e a escolha autônoma. A proteção constitucional não exige a manutenção indefinida de determinada entidade ou estrutura histórica, mas a preservação do núcleo democrático definido pela Constituição e pela legislação aplicável.

A reação proporcional ao vício pode começar pela transparência, pelo recurso administrativo, pela recomendação ou pelo compromisso de ajustamento, instrumentos capazes de corrigir falhas antes da posse. Diante de risco, resistência ou defeito normativo, tornam-se necessárias as vias judiciais cabíveis, como a ação civil pública, a ação popular, o mandado de segurança ou o controle de constitucionalidade. Independentemente do instrumento utilizado, a medida deve restaurar a autonomia sem paralisar o desenvolvimento das políticas públicas, considerando a transição, os atos urgentes e os terceiros de boa-fé.

Confirma-se, portanto, a hipótese formulada na introdução: a proteção efetiva da autonomia social depende de uma arquitetura que combine prevenção normativa, controles administrativo e social, vias extrajudiciais e judiciais e controle jurisdicional que respeite a margem de conformação municipal.

A proteção da participação efetiva da sociedade civil nos conselhos municipais não afasta a autonomia constitucional do Poder Executivo na gestão, mas preserva uma separação funcional no âmbito da cooperação: o governo administra e participa; a sociedade contribui, delibera nos limites legais e fiscaliza; e os órgãos de controle asseguram o cumprimento das normas que regulam essa relação. Essa distribuição de funções permite que os conselhos superem a condição de estruturas meramente formais e exerçam efetivamente sua função de ampliar a participação democrática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-64452015009400009>. Acesso em: 3 abr. 2026.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZANCANER, Weida; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício. **Curso de Direito**

**Administrativo.** 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; TORRES, Ricardo Lobato. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, e20190045, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190045>. Acesso em: 6 abr. 2026.

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; DOWBOR, Monika. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, e20220118, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm). Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm). Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm).

Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm). Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121/DF.** Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 13 jun. 2019. Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF.** Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 1º mar. 2021. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>.

Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber, julgado em 22 maio 2023. Brasília, DF: STF, 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>.

Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 832/SC**. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 25 abr. 2023. Brasília, DF: STF, 2023b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6164720>.

Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 936/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 21 out. 2024. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6332808>.

Acesso em: 11 maio 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100003>. Acesso em: 3 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012.** Aprova diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Brasília, DF: CNS, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2012/resolucao-no-453.pdf/view>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Guia de atuação do Ministério Público na fiscalização do processo de escolha do Conselho Tutelar.** Brasília, DF: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/1004-institucional/comissoes-institucional/comissao-da-infancia-e-juventude/grupos-de-trabalho/16100-guia-ct-2023>. Acesso em: 22 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 164, de 28 de março de 2017.** Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4884/>. Acesso em: 23 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resolução nº 116, de 21 de junho de 2006.** Altera dispositivos das Resoluções N° 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Conanda, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1>. Acesso em: 15 abr. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 1059-1079, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612125666>. Acesso em: 6 abr. 2026.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA. **MP recomenda deflagração do processo de escolha nos CMDCas de Campina Grande e Lagoa Seca**. João Pessoa: MPPB, 2020. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/comunicacao/noticias/32-infancia-e-juventude/22466-mp-recomenda-deflagracao-do-processo-de-escolha-nos-cmdcas-de-cg-e-lagoa-seca>. Acesso em: 24 abr. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **MPPE recomenda que Prefeitura de Moreno remova membros do conselho responsável pelo Fundeb**. Recife: MPPE, 2025. Disponível em: <https://portal.mppe.mp.br/group/guest/w/mppe-recomenda-que-prefeitura-de-moreno-remova-membros-do-conselho-respons%C3%A1vel-pelo-fundeb>. Acesso em: 24 abr. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Representação por Inconstitucionalidade nº 0003115-29.2020.8.19.0000**. Relator: Des. Antônio Iloízio Barros Bastos, julgado em 8 fev. 2021. Rio de Janeiro: TJRJ, 2021. Disponível em:

<https://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=000438AEAFFD0DF85C73BA8F6860D4793904C50E1A1A3D11&UZIP=1>. Acesso em: 13 maio 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Representação por Inconstitucionalidade nº 0062447-82.2024.8.19.0000**. Relator: Des. Luiz Fernando de Andrade Pinto, julgado em 26 maio 2025. Rio de Janeiro: TJRJ, 2025. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=00041F7B85C9D4F27C30D29737C3A8227C7BC51909231B49&UZIP=1>. Acesso em: 13 maio 2026.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo**: o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

---

<sup>1</sup> Advogado, Mestre em Desenvolvimento Regional e Direito à Cidade pela PUC Goiás. Especialista em Direito Municipal pela ESA Nacional e Direito Público Administrativo, Constitucional e Tributário pela Faculdade FOCUS. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4029-6211>.