

2023

Conselhos Municipais de Políticas Públicas e a Atuação do Ministério Público

MPSP



Conselhos Municipais de Políticas Públicas e a Atuação do Ministério Público

São Paulo

2023

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mario Luiz Sarrubbo
Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Material elaborado por:

Eduardo Ferreira Valerio
Procurador de Justiça do MPSP

Patrícia Salles Seguro
Promotora de Justiça do MPSP

São Paulo

Agosto / 2023

O que eu sinto no Brasil é uma tentativa de escamotear o povo, de encontrar um modo de que o povo não se expresse, que não esteja presente. Em nenhum país do mundo se olha para pobre morrendo na rua com tanto descaso. Em nenhum país do mundo a desigualdade diante da lei é tão brutal. Não nos equivoquemos, porém, com essa massa de gente afundada na pobreza. Ela é a camada mais criativa do Brasil no plano cultural¹.

Darci Ribeiro

¹ Darcy Ribeiro – Utopia Brasil. Editora Hedra, São Paulo, 2008, 1ª edição, pág. 150.

Índice

| | | |
|------|---|----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 3 |
| 2. | OS CONSELHOS DE DIREITOS OU CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS TEMAS | 7 |
| 3. | ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO | 10 |
| 3.1. | INEXISTÊNCIA DE CONSELHO DE DIREITOS | 12 |
| 3.2. | CONSELHO DE DIREITOS CRIADO, MAS NÃO INSTALADO | 17 |
| 3.3. | CONSELHO DE DIREITOS CRIADO E INSTALADO, MAS FUNCIONANDO DE MODO IRREGULAR OU DEFICIENTE..... | 17 |
| 3.4. | CONSELHO DE DIREITOS CRIADO, INSTALADO E FUNCIONANDO REGULARMENTE | 19 |
| 4. | COMPOSIÇÃO DO CONSELHO | 21 |
| 5. | PODERES DO CONSELHO | 27 |
| 6. | FUNDOS..... | 28 |
| 7. | LEI DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS | 31 |
| 8. | ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DOS CONSELHOS | 32 |
| 9. | A FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS | 33 |
| 10. | RELAÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE SI | 39 |
| 11. | CIDADES ANTIRRACISTAS..... | 42 |
| 12. | CONCLUSÃO | 43 |
| 13. | DOCUMENTOS NORMATIVOS SUGERIDOS..... | 44 |
| 14. | BIBLIOGRAFIA | 45 |



1. Introdução

Transcorridos trinta e cinco anos do advento da Constituição de 1988, que consagrou, ao lado da democracia representativa, também a democracia participativa, o país deparou-se com a criação de incontáveis Conselhos de Políticas Públicas nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal – e nas mais diferentes temáticas tratadas pela Administração Pública, especialmente na proteção e garantia de direitos fundamentais e de direitos sociais.

Os Conselhos de Políticas Públicas foram e ainda estão sendo criados para chamar a sociedade a integrar-se diretamente na discussão e no processo de decisão sobre temas caros e fundamentais ao Estado Democrático de Direito, fazendo com que passe a compartilhar responsabilidades de forma mais efetiva com o Poder Público na eleição de prioridades e na busca de soluções para os graves problemas de governança pública.

O Ministério Público foi incumbido pela Constituição da República, em seu artigo 127, caput, de defender o regime democrático². Neste sentido, o Ministério Público paulista vem enfrentando já há alguns anos a relevante tarefa de atuar em prol daqueles Conselhos, fomentando a sua correta constituição, garantindo seu regular funcionamento e buscando o seu contínuo aprimoramento.

² O Promotor de Justiça Márcio Soares Berclaz observou que o Ministério Público foi “a única instituição constitucionalmente e explicitamente encarregada de defender o regime democrático”. In: A natureza político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da liberação e do pluralismo jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, pág. 285.

A participação da sociedade civil na administração – distante e num viés marcadamente teórico – das políticas públicas, por muito tempo, reduziu-se praticamente ao exercício obrigatório do direito de voto nas eleições para escolha dos seus representantes no Poder Executivo e no Poder Legislativo.

Todavia, a ordem jurídica brasileira que emerge do texto constitucional vigente contempla vários outros instrumentos para a participação da sociedade nas decisões do Estado, tais como o orçamento participativo, as Conferências e os Conselhos, que precisam, mais que nunca, ser fortalecidos e incorporados pelos cidadãos e cidadãs.

Vale observar que nos últimos anos as instâncias de democracia participativa sofreram severo enfraquecimento, período em que os Conselhos de Políticas Públicas foram sistematicamente esvaziados ou simplesmente extintos³.

O triste exemplo da história recente demonstra que os Conselhos de Políticas Públicas tornaram-se marcadores fundamentais da densidade democrática do Estado Brasileiro.

O momento exige, portanto, que tais órgãos sejam recuperados em sua plenitude política, jurídica e administrativa, relevando atue o Ministério Público em tal sentido.

Evidentemente, dominar os conceitos e o modos de funcionamento desses instrumentos e bem utilizá-los não é um processo simples e rápido. Ao contrário, a participação democrática é um processo gradativo e espiral, que deve envolver verdadeira mudança

³ Exemplo marcante dessa situação se extrai do Decreto nº 9.759, assinado pelo então Presidente da República em 11 de abril de 2019, em que dispunha sobre a extinção de 650 conselhos – além de comissões, comitês e grupo de trabalho – previstos na Política Nacional de Participação Social e no Sistema Nacional de Participação Social.

na forma de comportamento da sociedade brasileira frente ao Poder Público. Democracia é processo e aprendizado.

O Ministério Público, por conseguinte, deve sempre atuar no sentido de sua missão constitucional voltada à defesa do regime democrático, atentando para o bom funcionamento de todos os instrumentos concebidos para a sua concretização, dentre os quais os Conselhos merecem especial destaque.

Se, por um lado, é inegável que os Conselhos de Políticas Públicas constituem um instrumento de extrema relevância para a democracia, é certo, por outro lado, que, para a sociedade brasileira, a vivência da democracia participativa em geral e a experiência de participação nesses Conselhos de temáticas tão diversas em particular, ainda não se inclui no cotidiano exercício de cidadania, o que torna muito complexo o trabalho do Ministério Público na mobilização popular nesse campo.⁴

Ao (À) Promotor (a) de Justiça, que recebeu da Constituição Federal em 1988, a missão de fiscal e indutor de políticas públicas, incumbe-lhe conhecer os Conselhos atinentes às suas áreas de atuação na sua respectiva Comarca e agir para a criação dos inexistentes e para a constituição adequada dos existentes, contribuindo para que sejam verdadeiramente representativos dos segmentos da sociedade que cada um deles acautele, zelando para o seu bom e efetivo desempenho.

⁴ Acentuam essa dificuldade os discursos de esvaziamento e até mesmo de criminalização da atividade política, aliados ao crescimento da lógica monetária ou de mercado envolvendo as instâncias de garantia e exercício de direitos sociais, especialmente com a privatização dos organismos de saúde, educação, assistência social, dentre outros. Afinal, aos agentes do mercado financeiro que exploram tais atividades sociais não interessa uma democracia participativa pujante e sólida.

Tal incumbência se revela particularmente árdua para os (as) Membros (as) que se encontrem em Comarcas de entrância inicial e intermediária, cujos cargos, em muitas ocasiões, reúnem uma gama imensa atribuições relacionadas a várias políticas públicas municipais ou regionais⁵.

A Procuradoria-Geral de Justiça, ciente dessa complexidade e das inúmeras dificuldades no cumprimento das atribuições, decidiu por reeditar digitalmente e atualizar o presente trabalho, originalmente elaborado pelo Núcleo de Políticas Públicas e que havia sido editado e publicado em via impressa em 2014.

⁵ A existência de Planos Gerais de Atuação – e de planos regionalizados – elaborados de forma democrática e legitimados por ampla escuta social e por efetiva participação dos (as) Promotores (as) de Justiça pode auxiliar nesse dilema, na medida em que permita a eleição de prioridades acompanhadas de objetivos, metas e ações.

2. Os Conselhos de Direitos ou Conselhos de Políticas Públicas e seus Temas

São Conselhos Municipais de Direitos ou Conselhos Municipais de Políticas Públicas os organismos criados pelos Governos Municipais, seja pela Administração Direta ou Indireta, de caráter deliberativo ou consultivo, destinados à discussão e elaboração de políticas públicas.

São instâncias políticas essencialmente concebidas para o exercício da participação popular e para o controle social da governança municipal e de suas políticas públicas, balizadas pelo diálogo de representantes da sociedade civil com representantes do governo municipal.

Ao Ministério Público interessam diretamente os Conselhos de Direitos cujo tema de atuação seja afeto às funções institucionais do Ministério Público.

À época da publicação original deste texto, o Núcleo de Políticas Públicas – NPP do Ministério Público de São Paulo realizou pesquisa que permitiu um diagnóstico do funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas das cidades do Estado de São Paulo.

O questionário elaborado pelo NPP pretendeu identificar os principais Conselhos Municipais de Políticas Públicas instituídos junto aos Municípios Paulistas e foi realizado

por meio de questionário enviado aos Senhores Prefeitos Municipais a quem se indagou sobre a existência de alguns determinados Conselhos⁶.

Decorrida quase uma década e à vista do notório crescimento na articulação da comunidade civil e dos meios acadêmicos em torno da consolidação dos direitos sociais, pode-se cogitar que municípios disponham, dentre outros, dos conselhos abaixo, a depender, à evidência, do porte e das singularidades de cada município:

1. Conselho Municipal de Saúde (CMS);
2. Conselho Municipal de Educação (CME);
3. Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA);
4. Conselho do Fundeb (CACS);
5. Conselho da Merenda Escolar ou Conselho da Alimentação Escolar;
6. Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS);
7. Conselho Municipal do Meio Ambiente (CONDEMAS);
8. Conselho Municipal de Moradia;
9. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;

⁶ Decorridos quase dez anos desde então, não se mostra pertinente a reprodução, nesta versão revisada e atualizada do texto, daquela pesquisa realizada junto aos municípios paulistas. Mas os resultados da época podem ser pesquisados a partir deste enlace: [Conselhos-Municipais-de-Políticas-Publicas-e-MP.pdf](#)

10. Conselho Municipal de Direitos Humanos;
11. Conselho Municipal da Igualdade Racial;
12. Conselho Municipal dos Direitos da População LGBTQIAP+;
13. Conselho Municipal da Mulher ou da Condição Feminina;
14. Conselho Municipal do Idoso;
15. Conselho Municipal da Juventude;
16. Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência;
17. Conselho de Segurança Pública;
18. Conselho da Comunidade;
19. Conselho de Urbanismo;
20. Conselho Municipal de Cultura;
21. Conselho do Desenvolvimento Rural;
22. Conselho Municipal de Transporte ou Mobilidade Urbana.

Essa listagem exemplificativa relaciona tão somente os Conselhos de Direitos com atuação em temas que se inserem diretamente nas atribuições do Ministério Público, mas certamente há outros Conselhos nos municípios que, *a priori*, não dizem respeito à atuação do (a) Promotor (a) de Justiça, tais como os Conselhos de Comércio e Indústria; Conselhos de Desenvolvimento Econômico, Conselhos de Esportes; Conselhos de Turismo, dentre outros.

3. Atuação do Ministério Público

No exercício de suas funções constitucionais, compete ao Ministério Público zelar para o pleno exercício da cidadania sob as balizas da democracia participativa, assegurando que em cada município haja Conselhos de Direitos que versem sobre temas que sejam pertinentes à realidade local, cuidando para o seu regular funcionamento, isto é, com observância dos princípios gerais da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

É atribuição do Ministério Público, portanto, fiscalizar o exercício legal e regular das atividades dos Conselhos municipais, mas jamais integrá-los na condição de conselheiros.⁷ Aliás, o Conselho Superior do Ministério Público fixou, sobre a participação de Promotores de Justiça em Conselhos Municipais, o Assento nº 13/96: *Não serão feitas indicações de membros do Ministério Público para comporem comissões ou conselhos municipais, evitando-se impedimentos e incompatibilidades em prejuízo das funções típicas da Instituição.*

Sua atividade, então, é de órgão de execução no exercício da tutela de direitos difusos e coletivos relativos à proteção e garantia de direitos sociais, nos termos do artigo 127, *caput*, do artigo 129, inciso II, c.c. artigo 6º, todos da Constituição Federal.

⁷ Com relação a Conselhos estaduais, a disciplina é diversa e, eventual e excepcionalmente, poderá o Membro do Ministério Público integrá-lo como Conselheiro, sem prejuízo das atribuições afetas à fiscalização do colegiado.

Assim, em cada Comarca caberá ao (à) Promotor (a) de Justiça realizar diagnóstico da situação local, identificando os Conselhos de Direitos criados, instalados e em funcionamento. Abrem-se, então, as seguintes possibilidades:

- a. não há Conselho de Direitos sobre determinado tema relevante para a população do município;
- b. há o Conselho de Direitos criado, mas não instalado;
- c. há o Conselho de Direitos criado e instalado, mas funcionando irregularmente;
- d. há o Conselho de Direitos criado, instalado e funcionando regularmente.

Para cada qual das hipóteses, diversa será a solução a ser adotada. Qualquer delas, contudo, não prescinde da instauração de Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA), nos termos do Ato PGJ-CPJ-CGMP nº 934/2015, no bojo do qual todas as iniciativas devem ser documentadas.

Será também no âmbito desse procedimento administrativo que o (a) Promotor (a) de Justiça poderá deliberar pela realização de audiência pública como instrumento de mobilização da sociedade civil e de transparência de suas atividades de Ministério Público voltadas à concretude de dado Conselho de Direitos.

O chamamento da sociedade civil para o diálogo com a Promotoria de Justiça pode se dar por meio de reuniões temáticas, em que determinadas entidades são convidadas pelo Membro do Ministério Público a discutir determinado tema, documentando-se seu teor em ata ou registro de reunião a ser encartado ao procedimento. Se realizada por teleconferência, o registro audiovisual deve ser encartado ao procedimento.

Sempre que possível, contudo, deve-se privilegiar a reunião em formato híbrido. O modelo apenas virtual prejudica as muitas pessoas dos segmentos populares que, não obstante a disseminação de telefones celulares, têm dificuldade de acesso a meios digitais; o modelo apenas presencial impede o comparecimento de pessoas que tenham dificuldades pessoais ou econômicas de se deslocar. O modelo único, portanto, qualquer que seja, tende a excluir ou reduzir a pretendida participação, enquanto o híbrido tende a contornar as possíveis dificuldades e assegurar maior legitimidade.

Mas o chamamento geral e não direcionado a dadas e determinadas entidades pode ser feito por audiências públicas (quando voltada à discussão de um tema específico) ou por escutas sociais (quando a intenção for colher sugestões e críticas, de modo genérico, sobre uma pauta de atuação da Promotoria de Justiça).

As audiências públicas devem obedecer a determinados requisitos de ordem formal, previstos na Resolução CPJ nº 1342/2021, artigos 4º e 59/64, do Ministério Público do Estado de São Paulo, assim como na Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Analisemos brevemente as hipóteses com que concretamente o (a) Promotor (a) de Justiça se deparará no município:

3.1. Inexistência de Conselho de Direitos

Ao constatar que em algum Município de sua Comarca de atuação não exista algum Conselho de Políticas Públicas cuja instituição seja necessária, o (a) Promotor (a) de Justiça deve atuar para instar a sua criação e instalação.

Vale lembrar que os municípios não precisam necessariamente contar com todos os Conselhos de Direitos acima listados, cabendo ao (à) Promotor (a) de Justiça avaliar quais são os necessários, à vista da realidade social local. Para tal avaliação, convém acionar os técnicos do NAT da região, que amiúde manejam dados socioeconômicos dos municípios; importa também, para o diagnóstico, a observação dos dados colhidos junto ao expediente cotidiano da própria Promotoria de Justiça.

Deve-se levar em conta, ademais, que a existência de um Conselho de Direitos bem estruturado e efetivo pode auxiliar o (a) Promotor (a) de Justiça, solucionando muitas questões que seriam trazidas à sua deliberação no âmbito da tutela coletiva, como também solucionando, eventualmente, conflitos de natureza individual.

Constatada a hipótese de atuação e identificada a inexistência de um Conselho de Direitos que se mostre fundamental para a consolidação de dado direito social na cidade, deve o (a) Promotor (a) de Justiça iniciar um trabalho de articulação com a sociedade e o Poder Público voltado àquela finalidade.

Será necessário identificar-se as pessoas, as organizações sociais, os movimentos populares, os coletivos, as lideranças empresariais, os acadêmicos e pesquisadores, os sindicatos e outros atores que atuem na área afeta à política pública em questão. Para tal identificação, poderá o Membro do Ministério Público, uma vez mais, valer-se dos (as) técnicos (as) do NAT da região.

Paralelamente, deve-se buscar diálogo com o Poder Legislativo e com as Secretarias Municipais que tenham atribuições relacionadas à temática.

Após a identificação dos interessados, o membro do Ministério Público deve reuni-los – separadamente e/ou em conjunto – e incentivá-los a debater a questão e a se unirem para elaboração de um anteprojeto de lei que trate da criação do Conselho e, eventualmente, da formulação de um Plano e da instituição de um Fundo Municipal a ele vinculado. Nada impede e tudo aconselha que o (a) próprio (a)

Promotor (a) de Justiça ofereça modelo do projeto de lei como forma de contribuir com um texto inicial para o resultado almejado. [Modelo de Projeto de Lei de criação de Conselho Municipal de Direitos.docx](#).

Este processo dialógico e participativo de mobilização social em torno da causa – criação do Conselho de Política Pública – é relevante para a sua legitimação e, futuramente, para o sucesso de sua constituição e de seu funcionamento.

Sob inspiração dos princípios da democracia participativa, o Membro do Ministério Público deve estimular a sociedade local a tomar a frente da discussão e da causa, a assumir o protagonismo na defesa de seus interesses. Cabe ao (à) Promotor (a) de Justiça, como agente político, tentar convencer e sensibilizar a população de que o Conselho de Políticas Públicas é um instrumento relevantíssimo de que ela dispõe para participar diretamente das decisões locais e para exercer controle social sobre a atividade político-administrativa da Municipalidade.

Todavia, é relevante assinalar que a iniciativa de envio do projeto de lei ao Poder Legislativo local para a criação do Conselho Municipal é do Prefeito Municipal.

Portanto, concluído este primeiro momento de mobilização social dos interessados na causa e elaborado o anteprojeto, é indispensável a aproximação com o Poder Executivo local, para que este adote as medidas legais necessárias à criação do Conselho Municipal de Políticas Públicas. E não apenas para assegurar a remessa do anteprojeto de lei e sua aprovação, mas também para assegurar a adoção das medidas necessárias para sua efetiva instalação, tais como sede, equipamentos, mobiliários, funcionários etc. (que, de resto, podem ser compartilhados com outros Conselhos, se for possível, inclusive como forma de reduzir os custos para o erário). E, sobretudo, garantindo a inclusão da previsão de suas despesas ordinárias de funcionamento nas três leis orçamentárias.

Se, no entanto, o trabalho de articulação política, naturalmente lento e árduo, não alcançar o resultado almejado, ou seja, não culminar com o envio de um projeto de

lei por parte do Prefeito Municipal à Câmara de Vereadores, o Ministério Público deve se valer do Poder Judiciário, postulando a criação do Conselho Municipal por meio de ação civil pública.

Antes, contudo, da judicialização, pode o (a) Promotor (a) de Justiça avaliar a pertinência, como derradeira tentativa de se solucionar o problema sem se valer do Poder Judiciário, de formular Recomendação Administrativa ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 94/100 da Resolução CPJ nº 1342/2021.

Este conjunto de providências – que deve ser adaptado às circunstâncias concretas e às singularidades locais – pode ser resumido, de modo mais didático, por meio do seguinte “passo a passo”⁸:

- I. Levantamento de todas as entidades públicas e da sociedade civil que atuam nos temas ligados ao direito social em questão.
- II. Reunião entre as entidades para debater a importância da criação do respectivo Conselho, identificando lideranças. Para esta reunião, o (a) Promotor (a) de Justiça poderá eventualmente convidar algum pesquisador ou professor da região, especialista no tema, para discorrer sobre a relevância do Conselho e da participação popular na busca de soluções para os problemas comuns.
- III. Sugestão de texto básico de um projeto de lei para criação do Conselho, submetendo sua redação, para validação, aos representantes dos movimentos sociais mobilizados.
- IV. Reunião com o (a) Prefeito (a) Municipal e Secretário (a) Municipal afeto ao tema para apresentação da ideia de criação do Conselho, apontando sua

⁸ Este passo-a-passo foi parcialmente inspirado em sugestão similar da Cartilha Cidades Antirracistas, editada pela Rede de Igualdade Racial do Ministério Público do Estado de São Paulo.

relevância social e política, sua legalidade e suas vantagens para a governança municipal.

- V. Obtida a remessa do projeto de lei à Câmara Municipal, acompanhar sua tramitação. Nesta etapa, pode ser conveniente a articulação de uma reunião do (a) Promotor (a) de Justiça com todos (as) os (as) Vereadores (as) para lhes explicar a relevância social e política do Conselho, sua legalidade e suas vantagens para a governança municipal; sobretudo, a reunião há de servir para se solicitar que o projeto de lei seja situado à margem das questões políticas locais, criando-se um clima de consenso que o posicione como tema suprapartidário.
- VI. Aprovado e sancionado o projeto, cabe propor ao (à) Prefeito (a) Municipal a constituição de uma comissão provisória composta por representantes do Poder Público (especialmente da respectiva Secretaria Municipal) e dos movimentos sociais que participaram da prévia mobilização para que organizem, em prazo estipulado, a instalação do Conselho, realizando a primeira eleição e redigindo, para isso, o respectivo edital.
- VII. Acompanhar a realização do pleito eleitoral e, em seguida, fiscalizar a publicação dos atos de nomeação e posse dos conselheiros da primeira composição do colegiado.
- VIII. Acompanhar a elaboração do calendário de reuniões e da formulação das primeiras pautas, sugerindo temas extraídos do cotidiano da Promotoria de Justiça, sem prejuízo dos temas trazidos pelos próprios conselheiros. Zelar para que a pauta não seja capturada exclusivamente pelos representantes do Poder Público.
- IX. Acompanhar a elaboração do Regimento Interno.

3.2. Conselho de Direitos criado, mas não instalado

Constatando o Membro do Ministério Público a existência de lei municipal – ou eventualmente de decreto – criando dado Conselho Municipal de Direitos, mas que não foi instalado ou que se acha inoperante, cabe-lhe, a partir de seu PAA, adotar providências de articulação das forças sociais, a exemplo do que se disse no item anterior, como forma de mobilizar a sociedade a assumir a responsabilidade pela efetiva instalação e funcionamento do Colegiado.

A partir dessa articulação, será possível o contato com o Prefeito Municipal de sorte a fazê-lo adotar as providências necessárias não só à instalação do Conselho como aquelas de ordem orçamentária e administrativa hábeis em garantir seu pleno regular funcionamento.

Se não alcançar êxito em tais articulações extrajudiciais, uma vez mais será cabível que o (a) Promotor (a) de Justiça ajuíze a questão por meio de ação civil pública, estando a tarefa agora facilitada pela prévia existência de lei criando o Conselho. De modo idêntico ao tratado no item anterior, pode ser pertinente a formulação de Recomendação previamente ao ajuizamento da demanda.

3.3. Conselho de Direitos criado e instalado, mas funcionando de modo irregular ou deficiente

Diante dessa situação, será preciso investigar e apurar as irregularidades ou deficiências. Cuidando-se de fato certo e determinado, será cabível a instauração de inquérito civil, no curso do qual o Membro do Ministério Público deverá realizar as diligências instrutórias adequadas a bem apurar a situação, adotando as providências extrajudiciais cabíveis para correção e garantia do pleno e regular

funcionamento do Conselho. Infrutíferas as diligências extrajudiciais, o tema poderá ser levado ao Poder Judiciário, notadamente em se apurando eventual hipótese de improbidade administrativa.

Algumas cautelas precisam ser aqui lembradas: muitas vezes, notícias de irregularidades em dado Conselho Municipal são resultado de atividade política local, o que exige do (a) Promotor (a) de Justiça apuro técnico e isenção na apuração dos fatos relatados.

Mostra-se também de boa cautela promover a ouvida de pessoas ligadas ao funcionamento do conselho que sejam de variadas denominações ou pensamentos na política municipal, de modo a prevenir conclusões viciadas por versões parciais.

Vale lembrar que o Tribunal de Contas do Estado pode eventualmente ser fonte de informação importante sobre a utilização indevida de dinheiro público em rubricas afetas a direitos sociais de responsabilidade do Conselho que está sob investigação do (a) Promotor (a) de Justiça.

Há ainda uma outra cautela que pode ser útil, cabendo seja avaliada caso a caso: dar conhecimento à população, por órgão de imprensa local, das providências adotadas e das conclusões obtidas no inquérito civil, sempre de modo objetivo e factual. Esta divulgação pode atrair, à Promotoria de Justiça, pessoas que tenham informações objetivas relevantes sobre o tema em investigação.

Mas vale lembrar: Promotor (a) de Justiça diz à imprensa somente o que fez e jamais o que fará; e o diz de modo equidistante das disputas partidárias locais.

3.4. Conselho de Direitos criado, instalado e funcionando regularmente

Neste caso, o regular acompanhamento, a partir do PAA instaurado na Promotoria de Justiça, mostra-se suficiente.

Mostra-se conveniente solicitar e juntar ao procedimento cópias das atas das reuniões, além de comparecer às reuniões em que estejam pautados temas que sejam de maior interesse dos planos e projetos da Promotoria de Justiça.

Cabe, ainda, acompanhar e fiscalizar as eleições do Conselho, verificando os editais e respectivas atas do pleito; zelando para que os atos de nomeação e posse dos conselheiros sejam elaborados com retidão; e apurar eventuais irregularidades noticiadas, o que reclamará, em geral, a instauração de inquérito civil. Se for o caso, cabe postular judicialmente a anulação da eleição, que é tarefa que se inclui nas atribuições do Ministério Público, como manifestação de defesa de interesse difuso.

Além dessas iniciativas, baseadas nas quatro hipóteses de fato, é preciso reconhecer que o Ministério Público pode vir a exercer um papel fundamental e único na implementação das deliberações dos Conselhos de Políticas Públicas, porque eles não têm personalidade jurídica e não terão legitimidade processual para ir a Juízo fazer valer as suas deliberações eventualmente não cumpridas.

Logo, se o Poder Público vier a ignorar uma deliberação dos Conselhos, o Ministério Público pode se apresentar como uma das únicas instituições públicas aptas e legitimadas a corrigir tal situação.

Neste sentido é precisa a lição de Márcio Soares Berclaz:

“Assim, uma vez admitido que a elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às deliberações dos conselhos constitui lacuna a ser suprida, o Ministério Público é uma das instituições, senão a mais madura e estruturada para, em determinadas situações, fazer valer a deliberação do conselho objetivando atingir o reconhecimento deste ato perante a sociedade política, especialmente junto ao Poder Judiciário.

A aplicabilidade das decisões dos conselhos sociais, como se vê, atrela-se de forma decisiva ao papel a ser desenvolvido pelo Ministério Público como instituição que, ao exercer parcela da soberania estatal (representando o povo e a sociedade brasileira), precisa vocalizar e levar adiante, extrajudicial ou judicialmente, as decisões e posições tomadas pelos conselhos sociais no regular cumprimento das funções”.⁹

Além desses propósitos, pode o (a) Promotor (a) de Justiça atuar junto ao Conselho para instar o Município a aderir a programas estaduais e/ou nacionais, como se dá, por exemplo, com o sistema nacional de enfrentamento à desigualdade racial ou com o programa estadual de enfrentamento à fome.

⁹ Berclaz, Márcio Soares. A natureza político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da liberação e do pluralismo jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

4. Composição do Conselho

Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas apresentam composições diversas, nada obstante sempre devem compreender, entre os seus membros, de forma no mínimo paritária, representantes da sociedade civil, como expressão que são da democracia participativa.

Para alguns Conselhos Municipais, a própria legislação federal traz diretrizes precisas sobre a sua forma de composição e, neste caso, os conselhos municipais devem manter a paridade e, com base no princípio federativo, reproduzir a mesma forma de composição.

No caso do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso, respectivamente, estabelecem que devem ser paritários, ou seja, o número de membros oriundos da sociedade civil deve ser o mesmo número de membros representantes do Poder Público (Lei nº 8.069/90, art. 88, inc. II, e Lei nº 8.842/94, art. 6º).

No mesmo sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social afirma que a composição do Conselho Municipal de Assistência Social deve ser paritária entre governo e sociedade civil (Lei nº 8.743/93, art. 16, inc. IV).

No tocante ao Conselho Municipal de Saúde, a lei federal prescreve que deve ser composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, porém exige que a representação dos usuários seja paritária com relação aos demais segmentos (Lei nº 8.142/90, art. 1º, inc. II, §§ 2º e 4º).

Além disso, a lei federal exige que os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar devem obedecer a proporcionalidade definida para o Conselho Nacional, que enumera

entre seus membros: I. um representante indicado pelo Poder Executivo; II. dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica; III. três representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica; IV. dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica (Lei nº 11.947/09, art. 18).

A Lei de Execução Penal, ao cuidar do Conselho da Comunidade, estabelece que deva ser composto, no mínimo, por um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, um defensor público e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais (Lei nº 7.210/84, art. 80).

Quanto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Decreto Federal nº 3.508/00 prevê que deve ser integrado por representantes do Poder Público Municipal, das organizações dos agricultores familiares, dos beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras, mantendo a paridade entre membros do Poder Público e da sociedade (Decreto Federal nº 3.508/00, art. 15, *caput* e parágrafo único).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006) dispõe que os conselhos estaduais e municipais sejam compostos por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais (artigo 11, § 2º, I), sendo certo que tais conselhos devem assumir formato e atribuições similares ao CONSEA para que possam aderir ao SISAN (artigo 17, § 2º).

Os Conselhos de promoção da igualdade étnica ou racial devem ser compostos de modo paritário por representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativa da população negra (artigo 50, *caput*, da Lei nº

12.228/2010, Estatuto da Igualdade Racial). Ademais, deve-se assegurar, nos conselhos, a participação proporcional de representantes das religiões de matrizes africanas, ao lado da representação das demais religiões (artigo 26, III, da mesma lei).

De outra parte, vários Conselhos Municipais não têm a sua composição previamente definida de forma detalhada por legislação de alcance nacional, permitindo diversificados arranjos para a representação dos segmentos da sociedade. É o que ocorre com os Conselhos de Direitos Humanos, os Conselhos da Mulher e os Conselhos de Promoção de Direitos LGBTQIAP+. Nestes casos, a legislação local pode prever diferentes formas de composição, mas a participação no mínimo igualitária da sociedade civil em cotejo com a participação do poder público deve ser observada como consequência do princípio constitucional da democracia participativa.

Modelos políticos de viés mais democrático podem prever até mesmo maioria de representantes da sociedade civil e a ela assegurar com exclusividade a presidência do conselho, a exemplo do que acontece com o CONDEPE, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, nos termos da Lei Estadual nº 7.576/1991.

Mostra-se, portanto, relevante que o Ministério Público atue para garantir que os Conselhos Municipais respeitem as regras legais sobre a sua composição, sejam tais normas de nível nacional ou local. E, na ausência de normativa legal, que articule junto aos agentes da comunidade local para que o modelo adotado na lei municipal seja o mais democrático possível, garantindo a mais ampla participação da população por meio dos organismos da sociedade civil.

Embora as fórmulas de composição dos distintos Conselhos de Políticas Públicas sejam variadas, é certo que sempre haverá Conselheiros provenientes diretamente da sociedade civil e Conselheiros estritamente ligados ao Poder Público, em cada um deles.

Além de garantir que os Conselhos Municipais respeitem as leis atinentes ao número mínimo de representantes da sociedade civil, o Ministério Público deve atuar para

assegurar que a representação dos segmentos sociais verdadeiramente reflita os diversos matizes políticos, sociais e culturais da sociedade representada no colegiado, de modo a assegurar a expressão da diversidade e do pluralismo.

É comum que apenas segmentos já engajados e organizados consigam assentos nos Conselhos. Os estudiosos do assunto e aqueles que acompanham o dia a dia dos Conselhos constatam facilmente que há inúmeras deficiências na representação da sociedade civil.

Neste sentido, vale citar o artigo *“Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil”*, de autoria de Orlando Alves dos Santos Júnior, Sérgio de Azevedo e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro:

*“Não obstante essa diversidade, a representação social nos conselhos municipais se mostra limitada aos segmentos sociais com capacidade de organização e presença na cena pública, constituídos por aqueles com maior renda e maior escolaridade. Não é de estranhar tal fato, uma vez que a vida cívica nas metrópoles ainda é marcada pela maior presença destes segmentos nas formas associativas, enquanto amplas parcelas da população vivem um quadro de apatia política”.*¹⁰

Acrescente-se também o dito por Mauro Rego Monteiro dos Santos, no texto *“A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro”*:

¹⁰ In: Governança democrática e poder local – a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Orlando Alves dos Santos Júnior, Sérgio de Azevedo, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - orgs. – Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004, págs. p. 27.

“Os conselhos ainda são frágeis na incorporação dos segmentos populares. Não existe um projeto claro de fomento à participação popular pelos conselhos, tanto na publicização de suas ações para o conjunto da sociedade como na abertura de canais de interlocução com esses segmentos”.¹¹

Finalmente, registrem-se as ponderações de Mônica Abranches e Sérgio de Azevedo, no artigo *“A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito?”*:

“Isto significa que não existe um processo consolidado para a constituição e organização dos conselhos, considerando que são poucos os espaços criados para que o poder público e a sociedade possam escolher, em conjunto, a composição dos conselhos municipais. Pela tabela, pode-se visualizar que em todos os municípios destaca-se o alto percentual de escolha da entidade a partir do que já está determinado na lei de criação do conselho. Isso significa que o poder público, que tem a responsabilidade de redigir essas leis, mais uma vez, tem grande influência na composição dos conselhos municipais”.¹²

¹¹ In: Governança democrática e poder local – a experiência dos conselhos municipais no Brasil, Orlando Alves dos Santos Júnior, Sérgio de Azevedo, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - orgs. – Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004, págs. p. 154/155.

¹² In: Governança democrática e poder local – a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Orlando Alves dos Santos Júnior, Sérgio de Azevedo, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - orgs. – Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004, págs. p. 169.

Diante deste contexto, cumpre ao Ministério Público atuar para tentar reverter este quadro, ou seja, para fazer com que a representação da sociedade civil de fato reflita todos os segmentos sociais.

Para tanto, o (a) Promotor (a) de Justiça deve voltar a sua atenção para as regras legais e administrativas que normatizam o processo eleitoral de escolha dos representantes da sociedade civil. Pode o (a) Membro (a) do Ministério Público atuar para que as normas legais e internas de cada Conselho possibilitem a todos os segmentos serem eleitores e, concomitantemente, candidatos a integrar os Conselhos (elegibilidade ativa e passiva dos segmentos sociais), buscando remover entraves e óbices muitas vezes criados para impedir a participação de determinado setor mais discriminado.

Deve o (a) Promotor de Justiça zelar, ademais, para que as eleições sejam amplamente divulgadas para os munícipes, articulando para que a notícia do pleito chegue às periferias por meio de entidades religiosas, organizações de bairro, associações civis, rádios comunitárias etc. Tudo como forma de assegurar a maior participação popular possível, legitimando o processo e, por consequência, o próprio conselho.

Além disto, dentro de suas possibilidades, pode o (a) Promotor (a) de Justiça promover uma ampla mobilização dos militantes sociais e de lideranças dos diversos segmentos que devem ser representados no Conselho, inclusive promovendo reuniões presenciais de formação cidadã, de modo a instá-los à participação efetiva no pleito.

5. Poderes do Conselho

Os Conselhos podem ser deliberativos ou apenas consultivos, cabendo à lei assim o estabelecer.

Os Conselhos são considerados deliberativos quando têm poder de decisão sobre as políticas de suas respectivas áreas, de modo que suas deliberações vinculam o Chefe do Poder Executivo.

São Conselhos Municipais sempre deliberativos, por expressa previsão das respectivas leis federais de regência: Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90, art. 88, inc. II), Conselhos de Direitos dos Idosos (Lei nº 8.842/94, art. 6º), Conselhos de Saúde (Lei nº 8.142/90, art. 1º, § 2º), Conselhos de Assistência Social (Lei nº 8.742/93, art. 16, inc. IV), Conselhos de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/09), Conselhos de Desenvolvimento Rural (Decreto nº 3.508/00, art. 14).

Os Conselhos são considerados consultivos quando apresentam função meramente opinativa, servindo, em tal hipótese, como instância colegiada de aconselhamento do Chefe do Executivo e de legitimação da discussão sobre as políticas públicas que lhe sejam afetas. Assim se dá, por exemplo, com o Conselho de Segurança Alimentar.

Embora destituídos de poder deliberativo, os Conselhos consultivos têm também sua relevância, já que servem para mobilizar os cidadãos e cidadãs em torno de temas importantes para a governança municipal, servindo como arena de pressão política, de controle social e de fiscalização. O bom exercício dessas atribuições tende a exigir, das pessoas que dele participem, formação política e técnica adequadas, o que serve para elevar substancialmente o nível da prática política e cidadã no município.

6. Fundos

A Lei nº 4.320/64, que traz as normas gerais de Direito Financeiro, em seu art. 71, estabelece que *fundos são produtos de receitas especificadas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços.*

Em precisa definição, pode-se dizer que Fundos são *unidades de captação de recursos financeiros, seja por transferências de recursos do tesouro federal e estadual, seja por doações, auxílios, contribuições e legados. Os recursos captados devem ser aplicados exclusivamente nas ações, programas, projetos e atividades voltados à política pública de responsabilidade do Conselho, sob a sua orientação e supervisão, por meio de um plano de aplicação*¹³.

Os Conselhos podem apresentar fundos a ele vinculados. É o que se verifica com os Conselhos de Saúde (Lei nº 8.142/90, art. 4º, inc. I), os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90, art. 88, inc. IV), os Conselhos do Idoso, os Conselhos de Assistência Social (Lei nº 8.742/93, art. 28, § 1º), dentre vários outros.

Em alguns casos, a instituição do Conselho se apresenta como condição legal necessária, para que ocorra o repasse de verbas públicas ao Município, no âmbito da divisão tripartite de atribuições do federalismo brasileiro.

¹³ Definição parcialmente inspirada em texto da Cartilha Cidades Antirracistas, de autoria do Promotor de Justiça Eduardo Maciel Crespilho, editada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

Nessas hipóteses, a atuação do Ministério Público ganha especial relevo, já que a existência e a regularidade do funcionamento do Conselho é condição para que o município adira a programas estaduais e/ou federais, garantindo-lhe o recebimento dos recursos públicos destinados a financiar políticas públicas voltadas à garantia e defesa de direitos sociais.

O impacto da atuação do Ministério Público, pois, em benefício da população é direto e indispensável, cabendo-lhe articular, nos moldes acima sugeridos, para alcançar a edição de lei municipal – de iniciativa do Chefe do Executivo – que crie o necessário Fundo. E uma vez sancionado o projeto de lei e criado o Fundo, deve o (a) Promotor (a) de Justiça zelar para que haja a inscrição de CNPJ específico e abertura de conta corrente própria, providências sem as quais o funcionamento do Fundo não se efetiva.

Conforme lecionam Reinaldo Dias e Fernanda Matos:

“Visando dotar de maior transparência a gestão financeira relacionada à execução de políticas públicas, foram instituídos os fundos especiais. Essa nova forma de gestão dos recursos financeiros foi instituída levando em consideração tanto o aspecto da descentralização político-administrativa, como também da autonomia administrativa e a agilidade do processo decisório que o fundo possibilita, além de ordenar a gestão da política de forma a lhe garantir recursos necessários.”

A baixa efetivação desses fundos pode ser remetida à pouca compreensão sobre o processo orçamentário e as normas de financiamento das políticas públicas sociais, tanto no que diz respeito à legislação e aos procedimentos para inclusão das demandas

*na área do orçamento, quanto à própria compreensão da peça orçamentária e dos instrumentos e processos de prestação de contas”.*¹⁴

Em síntese, os Conselhos Municipais podem ter fundos a ele vinculados e, nestas hipóteses, a complexidade do seu trabalho é maior, o que torna indispensável preparar os Conselheiros para lidar com a matéria; mostra-se também conveniente que os Conselhos contem, em tais casos, com corpo técnico de funcionários que lhes dê o devido suporte para a esmerada gestão dos fundos.

São aspectos que devem ser levados em conta pelo (a) Promotor (a) de Justiça no exercício de suas atribuições de fiscalização do colegiado municipal.

¹⁴ DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processo*. São Paulo: Atlas, 2012, págs. 171/172.

7. Lei de Criação dos Conselhos

Enquanto não se dispõe de uma lei federal que dê balizamentos mínimos para todos os Conselhos, uma espécie de Lei Orgânica dos Conselhos, é preciso atentar para os requisitos necessários em cada lei municipal relativa ao assunto, atentando em especial para as leis federais de alguns conselhos que reclamem simetria nas respectivas leis municipais.

Assim, o conteúdo mínimo da lei que instituir um Conselho Municipal de Políticas Públicas deve compreender:

- I. seu objeto, finalidades, natureza e atribuições fundamentais;
- II. a composição paritária entre poder público e sociedade civil, como mencionado acima;
- III. a discriminação da origem dos seus integrantes, observando sempre os eventuais parâmetros legais dados por legislação federal ou estadual (vide item III. Composição);
- IV. as regras básicas sobre a capacidade eleitoral dos representantes provenientes da sociedade civil e o respectivo procedimento eleitoral;
- V. a duração dos mandatos e a forma de substituição de membros, durante os mandatos, por distintas causas;
- VI. a estrutura administrativa necessária para o seu funcionamento e a previsão acerca da responsabilidade da Prefeitura Municipal em fornecê-la.

8. Estrutura Administrativa dos Conselhos

Depois de instituído por lei e concluído o processo de indicação e eleição dos Conselheiros, o Conselho Municipal deve disciplinar a sua forma de organização por meio de um Regimento Interno, a ser elaborado e votado por seus integrantes. [Modelo de Regimento Interno de Conselho Municipal de Direitos.docx](#).

O Regimento Interno deve tratar, ao menos, dos seguintes aspectos:

- I. órgãos internos do Conselho: Plenária, Secretaria, Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho, com previsão de composição e atribuições;
- II. forma de eleição de Presidente e Vice-Presidente e de escolha dos membros das Comissões e Grupos de Trabalho;
- III. forma de realização das reuniões e a sua periodicidade, inclusive com eventual previsão de reuniões por meio remoto ou híbrido;
- IV. quórum necessário para as suas deliberações;
- V. forma de controle de faltas e as suas consequências;
- VI. formas de recebimento de representações da população e fluxos de trabalho a serem observados a partir das hipóteses de provocação do colegiado;
- VII. normas gerais de funcionamento, conforme as particularidades de cada Conselho.

Outra providência essencial para o bom funcionamento administrativo do Conselho é dotá-lo de uma Secretaria Executiva que deve ser exercida por servidor (a) municipal indicado pela Prefeitura Municipal, mas que não seja conselheiro.

9.A Formação dos Conselheiros

O bom funcionamento dos Conselhos, evidentemente, depende da capacidade, do empenho e da independência dos seus membros, no exercício de suas funções.

Há muitos conselheiros que enfrentam dificuldades na compreensão de sua tarefa e no exercício de suas atribuições, o que reduz a eficácia do Conselho como instrumento de aprimoramento do regime democrático.

Os Conselhos, muitas vezes, não contam com recursos próprios e independentes do Poder Executivo e os seus integrantes não se revelam devidamente habilitados para lidar com as distintas questões jurídicas, contábeis, fiscais, políticas e técnicas que se apresentam cotidianamente.

É o que têm reiteradamente destacado os estudiosos do tema.

Anota, por exemplo, Bruno Prates Costa Oliveira, no *artigo “Novos arranjos institucionais de participação popular pós-1988: um estudo dos Conselhos Gestores Municipais da capital do Espírito Santo”*:

“O dilema da qualificação dos conselheiros é um problema sintomático de todas as arenas conselhistas e merece destaque em nossa análise, tendo em vista não só a sua relevância no sentido de ser uma das principais chaves condicionantes para o saber técnico-burocrático inerente a estes espaços deliberativos, como também é, principalmente, para um maior equilíbrio nas forças entre os dois segmentos de composição, e para ampliar a possibilidade de

*eficácia nas decisões políticas tomadas. Nesse sentido, podemos delinear três eixos que dão sustentação a programas de capacitação, a saber: o técnico, o político e o jurídico”.*¹⁵

É o que também registram Orlando Alves dos Santos Júnior, Sérgio de Azevedo, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro no artigo denominado “*Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*”:

“Mas, apesar de todas as potencialidades identificadas, a investigação realizada nos permite reconhecer e indicar alguns limites dos conselhos enquanto canais de democratização da gestão municipal:

(i). Parte significativa dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis, não tem sua agenda de demandas representadas nessas arenas públicas, exatamente porque não apresenta vínculos associativos com organizações sociais que a representem;

(ii). A abertura de canais para a participação da sociedade não aparece como resultado de um projeto local, mas se mostra fortemente impulsionada pelo governo federal, vinculada às políticas públicas descentralizadas, haja vista que são poucos os municípios que, de fato, implementam autonomamente conselhos, independentemente do repasse de recursos da União, o que restringe o alcance desses canais sobretudo às políticas sociais de

¹⁵ In: Revista Urutágua – revista acadêmica multidisciplinar – <http://www.urutagua.uem.br/014/14oliveira.htm> nº 14, dez.07/jan./fev./mar.2008 – quadrimestral, Maringá – Paraná – Brasil – ISSN 1519.6178 – Departamento de Ciências Sociais – Universidade Estadual de Maringá.

saúde, de educação, de assistência social, da criança e adolescente;

(iii). Em termos do funcionamento dos conselhos, os limites mais significativos parecem se situar exatamente na capacidade decisória dos conselhos municipais, sobretudo no que diz respeito à garantia do acesso a informações; aos processos de fiscalização e tomada de decisão em torno da gestão das políticas sociais; à divulgação para a sociedade; à estrutura de funcionamento e; à inexistência de uma metodologia para seu funcionamento.

(...)

O maior risco decorrente desses limites é a transformação dos conselhos municipais em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, no sentido de responder aos procedimentos de aprovação de contratos e prestações de contas exigidos nos convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais. De fato, constata-se que a maior parte dos conselhos não possui uma agenda política de médio e longo prazo capaz de instituir uma pauta de discussão mais estratégica para a gestão das políticas sociais em cada cidade”.¹⁶

¹⁶ In: *Governança democrática e poder local – a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Orlando Alves dos Santos Júnior, Sérgio de Azevedo, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - orgs. – Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004, págs. 50/51.

Não é simples a tarefa do Ministério Público ao se deparar com tal situação e adotar iniciativas voltadas à sua superação. Dois problemas fundamentais sobressaem-se: a) a falta de formação suficiente dos Conselheiros e; b) a falta de autonomia do órgão, nesta incluída a hipótese em que o colegiado é apenas uma formalidade legal ou burocrática voltada à garantia de recebimento de recursos, e não uma instância efetiva de discussão sobre políticas públicas.

Para contribuir para a melhor formação e qualificação dos Conselheiros, o (a) Promotor (a) de Justiça pode articular a participação deles em cursos ou atividades específicas promovidas por órgãos públicos, entidades de ensino – inclusive universidades – ou organizações não governamentais, realizadas especialmente por meios remotos ou eletrônicos, criando modos de estimulá-los e motivá-los, quiçá por meio de eventos presenciais que permitam contextualizar os ensinamentos lá veiculados com o cotidiano local.

Ademais, o (a) próprio (a) Membro (a) do Ministério Público pode contribuir para a formação jurídica mínima dos conselheiros, por meio de exposições e palestras, seja em reuniões específicas para tanto, seja durante as próprias reuniões ordinárias do órgão.

Secretarias de Estado, Tribunal de Contas e fundações instituídas pelo poder público oferecem amiúde cursos específicos para a formação de agentes administrativos sobre temas gerais da Administração Pública que podem ser de enorme utilidade para os integrantes dos Conselhos de políticas públicas.

Além disso, o (a) Promotor (a) de Justiça deve ficar atento para assegurar que o Conselho de Políticas Públicas tenha o seu arcabouço jurídico devidamente edificado e para que sejam cumpridas as leis e as deliberações internas do próprio Conselho.

É indispensável verificar os seguintes pontos:

- I. se o Conselho já conta com um Regimento Interno;
- II. se o Regimento Interno vem sendo devidamente aplicado;
- III. se o Conselho vem se reunindo periodicamente, conforme exige a sua normativa interna;
- IV. se os Conselheiros comparecem regularmente às sessões e como se dá o controle de faltas;
- V. se já foram constituídas Comissões Temáticas – de natureza permanente – para tratar dos diferentes temas atinentes às políticas públicas afetas ao Conselho de forma mais especializada e célere, como, por exemplo, comissão para tratar da legislação, comissão para cuidar do fundo eventualmente vinculado ao órgão, comissão para escuta da população, dentre várias outras, assim como se tais Comissões informam regularmente à Plenária os seus trabalhos e conclusões;
- VI. se a estrutura do órgão contempla a possibilidade de criação de Grupos Temáticos – de natureza transitória – para tratar de temas específicos de sua alçada;
- VII. se o Conselho conta com canais de comunicação com a sociedade e com a comunidade acadêmica que permitam a identificação e a solução de demandas que lhe são apresentadas;
- VIII. se o Conselho tem obtido do Poder Público, com rapidez e facilidade, as informações de que necessita para o exercício de suas funções e como este acesso às informações pode ser aprimorado;

-
- IX. se o Conselho dispõe de um plano de trabalho construído coletivamente, bem como se dispõe de um planejamento hábil em concretizá-lo com eficiência;
 - X. se o Conselho dispõe de mecanismos de transparência, especialmente página na internet para divulgação de calendário de reuniões, atas, prestação de contas das despesas efetuadas etc.;
 - XI. se o Conselho tem sido chamado a discutir periodicamente as propostas de Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, no que se refere aos recursos destinados às políticas públicas, serviços, programas e projetos que lhes sejam afetos;
 - XII. se o Conselho conta com recursos materiais e humanos suficientes para o exercício de suas funções e como tais recursos podem ser otimizados;
 - XIII. como é feita a previsão orçamentária para o funcionamento do Conselho e qual o grau de ingerência do Poder Público na previsão e na execução orçamentária.

Ao atentar para esses aspectos de funcionamento e atuando judicial ou extrajudicialmente para sanar as irregularidades e deficiências, o (a) Promotor (a) de Justiça consequentemente zelará também pela autonomia do Conselho de Políticas Públicas em face do Poder Público, garantindo o cumprimento de suas finalidades legais.

10. Relações dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas Entre Si

A realidade social marcada pela imensa desigualdade e que leva à exclusão de direitos de imensa parcela da população é única. Sua divisão em categorias teóricas é fruto de longo e relevante trabalho intelectual que se presta à exata compreensão do fenômeno e à busca de soluções mais efetivas.

Os indicadores sociais brasileiros mostram que, em geral, parcelas da população historicamente excluídas política, econômica e culturalmente são alijadas de seus direitos de saúde, educação, assistência, moradia, transporte, segurança etc. Ao mesmo tempo, são as mais visadas pelo sistema de justiça criminal e penitenciário, verificando-se, inclusive, marcante viés étnico-racial, que leva às robustas considerações sobre o racismo institucional e estrutural.

Em consequência, amiúde um dado tema que seja objeto de debate num Conselho de Políticas Públicas também poderá – ou deverá, sob pena de apreciação parcial e ineficiente – sê-lo num outro Conselho do mesmo Município.

O atendimento à saúde do idoso, por exemplo, pode compor a agenda do Conselho Municipal de Saúde, do Conselho Municipal do Idoso e até do Conselho Municipal de Assistência Social.

A agenda do Conselho de Igualdade Racial certamente será transversal em relação às agendas dos Conselhos de saúde, educação, assistência social, da criança e adolescente, segurança pública, da comunidade, da condição feminina, de segurança alimentar, dentre outros. Dá-se o mesmo quanto ao Conselho de Direitos LGBTQIAP+.

Nesse sentido, deve-se evitar que estas discussões fiquem restritas ao âmbito de cada Conselho, o que não é profícuo para a construção de uma política pública transversal que contemple a integralidade do fenômeno social.

É o que ressaltaram Sílvia Tótoro e Vera Chaia, no estudo denominado “*Conselhos Municipais e institucionalização da participação política: a Regional Metropolitana de São Paulo*”:

*“A falta de integração entre os diferentes conselhos é outro fator de estrangulamento na atuação dos conselhos. Pode-se citar o Conselho da Criança e do Adolescente, que envolve outras áreas setoriais como educação, saúde e assistência social. Nestes casos, faz-se necessário quebrar a fragmentação setorial e estabelecer uma agenda propositiva comum”.*¹⁷

O (A) Promotor (a) de Justiça, como fiscal do conjunto dos conselhos do município e como observador privilegiado do cenário social da localidade, poderá contribuir para aquela intersetorialidade, incentivando cada qual dos Conselhos Municipais a identificar as pautas e agendas comuns, estimulando – e eventualmente promovendo – reuniões conjuntas e fóruns de convergência temática.

Na hipótese de Promotores (as) de Justiça diferentes atuando na fiscalização de Conselhos diversos que se vejam diante da necessidade de atuação intersetorial, a situação será de atuação conjunta dos Membros do Ministério Público, identificando-se eventualmente aquele que detenha atribuições sobre o interesse prevalente ou, na ausência deste, que a atuação se dê de acordo com a combinação havida entre eles.

¹⁷ In: *Governança democrática e poder local – a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, Orlando Alves dos Santos Júnior, Sérgio de Azevedo, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - orgs. – Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004, págs. 218/219.

Além disso, considerando que os Conselhos de Políticas Públicas vêm sendo paulatinamente instalados, o que significa que alguns já apresentam estruturas consolidadas, enquanto outros estão iniciando seu trabalho, a aproximação entre eles possibilita a troca de experiências, o que acelera a produção de resultados e a evolução dos Conselhos mais recentes.

Um mecanismo que pode garantir, ainda que parcialmente, tal interação, é a previsão legal de que os Conselhos tenham, em suas composições, representantes de outros Conselhos cujos temas sejam afins. Assim, por exemplo, afigura-se muito aconselhável que haja um representante do Conselho Municipal de Assistência Social no Conselho Municipal de Saúde e vice-versa.

Outra iniciativa que contribui para o resultado almejado é sugerir – e não há legalmente como exigir que assim se dê – que, em sendo possível, os Conselhos sejam instalados em espaços físicos comuns do Município, o que propiciaria a integração entre os conselheiros e otimizaria o emprego dos recursos públicos necessários ao funcionamento deles, já que, por exemplo, um funcionário especialista em orçamento público poderia ficar permanentemente à disposição de todos os Conselhos Municipais, em uma pequena cidade ou até mesmo numa cidade de porte médio.

Outra medida que pode contribuir é a submissão político-administrativa dos Conselhos a uma única secretaria municipal, preferencialmente a Secretaria de Governo ou similar, o que permite o controle unificado da elaboração e execução das políticas públicas diretamente pelo Chefe do Poder Executivo, que é o ordenador de despesas.

Por fim, na medida do possível e dos parâmetros legais, também se mostra proveitoso sincronizar as datas de eleições dos Conselheiros oriundos da sociedade civil dos diferentes Conselhos Municipais e os períodos dos mandatos. As eleições e os mandatos simultâneos mobilizariam mais intensamente os munícipes para estas instâncias de integração da cidadania e para as discussões populares das questões públicas, facilitando a mobilização popular em torno do pleito eleitoral.

11. Cidades Antirracistas

Tratando-se de atuação do Ministério Público em face de Conselhos Municipais de Direitos, é preciso destacar aqui o Projeto Cidades Antirracistas, de autoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, por seu Centro de Apoio Operacional Cível¹⁸, em que se cuida, de modo abrangente, da atuação de Promotores (as) de Justiça para envolver os municípios num esforço de enfrentamento do racismo e de adoção de políticas públicas de igualdade racial.

O projeto inclui iniciativas do Ministério Público voltadas à criação de conselhos de Direitos de Igualdade Racial nos municípios, a exemplo do que se cuida neste documento, mas vai-se adiante, sugerindo a articulação para criação também de Fundos e Planos de Atuação, além da criação de organismos junto à Municipalidade com atribuição em temas afetos à igualdade racial.

A cartilha do projeto Cidades Antirracistas pode ser acessada pelo seguinte enlace: [Cartilha_Cidades_Antirracistas.pdf](#)

¹⁸ Documento de orientação aos Membros do Ministério Público de autoria dos Promotores de Justiça Eduardo Maciel Crespilho e Danilo Keiti Goto, a partir de exitosa e pioneira experiência adotada pelo Ministério Público paulista na região do Vale do Ribeira.

12. Conclusão

O fortalecimento de Conselhos de Direitos ou Conselhos de Políticas Públicas tende a dimensionar a democracia participativa brasileira num patamar de efetivo compartilhamento do poder político, ao mesmo tempo em que pode contribuir para assegurar à ordem jurídica seu papel de emancipadora do povo em face do Estado.

São contínuas e inerentes à contemporaneidade as tensões entre um Estado que centraliza o poder em suas instâncias burocráticas e a sociedade civil que busca preservar seus direitos em face do autoritarismo de Estado. O equilíbrio necessário pressupõe a criação de espaços de participação popular em que o poder de governança da sociedade seja compartilhado, de modo regulado e paritário, entre Poder Público e sociedade civil.

A participação efetiva da população em tais conselhos, ademais, pode contribuir para que se recupere a confiança na atividade política baseada no diálogo e nos dados concretos da realidade social, rompendo-se as práticas clientelistas e patrimonialistas que historicamente marcam o Estado brasileiro. Pode contribuir, também, para carrear aos Conselhos a proteção, garantia e defesa de direitos sociais, subtraindo tal tarefa da lógica mercantil inerente à atuação dos mercados.

Garantir que tais espaços de participação popular tornem-se instâncias eficazes e eficientes e, sobretudo, que atinjam tão relevantes objetivos na consolidação democrática é atribuição inerente ao Ministério Público, em sua feição constitucional de avalista do Estado Democrático de Direito e de garantidor da justa tutela dos direitos fundamentais e sociais da população brasileira.

Que este documento orientativo possa contribuir para tal mister.

13. Documentos Normativos Sugeridos

- Modelo de projeto de lei municipal de criação de Conselho Municipal de Direitos e de Fundo: [Modelo de Projeto de Lei de criação de Conselho Municipal de Direitos.docx](#)
- Modelo de Regimento Interno de Conselho Municipal de Direitos: [Modelo de Regimento Interno de Conselho Municipal de Direitos.docx](#)
- Modelo de Resolução que regulamenta a inscrição de entidades governamentais e não governamentais junto a Conselhos Municipais: [Modelo de Resolução que regulamenta a inscrição de entidades governamentais e não governamentais junto a Conselhos Municipais.docx](#)
- Minuta de modelo de requerimento de inscrição e renovação de entidade de atendimento junto a Conselho Municipal: [Minuta de Modelo de requerimento de inscrição e renovação de entidade de atendimento junto ao Conselho Municipal.docx](#)
- Minuta de modelo de Plano de Trabalho: [Minuta de Modelo de Plano de Trabalho.docx](#)

14. Bibliografia

- _ O Tribunal de Contas do Estado oferece vários manuais sobre a atuação de Conselheiros Municipais, acessíveis em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes>
- _ ALLGAYER, Manuela Filter; ELY, Karine Zenatti; PRADO, Thiago Nascimento; KURG, Suzane Beatriz Frantz; SCHWARZBOLD, Pauline; DOTTA, Renata Maria; SOBRINHO, Reinaldo Antonio Silva; POSSUELO, Lia Gonçalves. Conselhos da Comunidade: controle social e interlocução para a saúde prisional. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, V, nº 16, n. 2, p. 122-137, fev/mar 2022.

Disponível em:

<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/1340/541/6485>
- _ ASSIS, Simone Gonçalves de & outros – *Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2021.
- _ AVRITZER, Leonardo – *A participação em São Paulo*. 1ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- _ AZEVEDO, Sérgio de & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Governança Democrática e poder local*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

-
- BERCLAZ, Márcio Soares. *A natureza político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da liberação e do pluralismo jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
 - BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. *Quer um Conselho? Guia Prático para a Criação de Conselhos e Fundos Estaduais e Municipais de Defesa dos Direitos da Pessoa Idoso/Conselho Nacional dos Direitos Humanos*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. 2013.
 - BRAVO, Maria Inês Souza & MENEZES, Juliana Souza Bravo de – *Saúde, Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos: desafios atuais*. 2ª ed. São Paulo: Editora Cortez.
 - DIAS, Reinaldo & MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas – Princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2013.
 - DIAS, Rodrigo Rodrigues – *Conselhos de Direitos da criança e adolescente: uma análise político-jurídica*. 1ª ed. Curitiba: Appris Editora, 2002.
 - GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
 - GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
 - GOULART, Marcelo Pedroso & ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Ministério Público Resolutivo e Proteção dos Direitos Humanos*. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

- LIBERATI, Wilson Donizeti e CYRINO, Públio Caio Bessa. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
 - MARICATO, Ermínia – *Impasse da Política Urbana no Brasil*. 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.
 - MULLER, Neusa Pivatto & PARADA, Adriana (orgs.). *Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: repertórios e implicações de um processo democrático / Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.
 - OLIVEIRA, Bruno Prates Costa. “Novos arranjos institucionais de participação popular pós-1988: um estudo dos Conselhos Gestores Municipais da capital do Espírito Santo”. *Revista Urutágua – revista acadêmica multidisciplinar – quadrimestral, Maringá – Paraná – Brasil – ISSN 1519.6178 – Departamento de Ciências Sociais – Universidade Estadual de Maringá*.
- Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/014/14oliveira.htm>, nº 14, dez.07/jan./fev./mar.2008
- PESSALI, Huáscar Fialho & GOMES, Bruno Augusto – *Instituições de Democracia Participativa: Bens Democráticos nos Conselhos de Políticas Públicas de Curitiba*. Curitiba: Editora Universitária Champagnat PUCPR, 2020.
 - PIO, Nuno Roberto Coelho – *Conselhos de Políticas Públicas*. 1ª ed. Londrina: Editora Cabral Universitária, 1019.
 - RAICHELIS, Raquel – *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 7ª ed. São Paulo: Editora Cortez.

-
- ROCHA, Luiz Fernando. *Os Direitos da Criança e do Adolescente: Conselhos Municipais e Controle Social*. 1ª ed. Curitiba: Editora CRV, 2020.
 - SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *Governança democrática e poder local – a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
 - SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
 - SENTO-SÉ, J.T. RODRIGUES, & LÁZARO M. *Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas provisórias de um campo a ser explorado*. Revista Brasileira de Segurança Pública, 8(2), 2021.
 - SILVA, Olinda Rodrigues da – *Movimentos Sociais e Conselhos de Políticas Urbanas: Reflexões sobre participação e controle social*. 1ª ed. Jundiaí: Editora Paço Editorial, 2018.
 - SERRA, Daniela Campos de Abreu. *O Ministério Público e a Sociedade Civil organizada na Gestão Democrática*. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.
 - VOGEL, Arno & YANNOULAS, Silvia C. – *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático*. 1ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2001.



MPSP

MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DE SÃO PAULO