

## **O ESTATUTO DA CIDADE NA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: Conselhos e o Decreto nº 9.759/2019**

### **THE STATUS OF THE CITY IN PROMOTING CITIZEN PARTICIPATION: Councils and Decree nº 9.759/2019**

Juliana Castro Torres<sup>1</sup>

Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho<sup>2</sup>

Paula Martins da Silva Costa<sup>3</sup>

#### **RESUMO**

O artigo busca demonstrar a importância dos Conselhos instituídos pelo Estatuto da Cidade, e a ameaça democrática que sofrem com a edição do Decreto 9.759/2019. Os Conselhos representam um espaço de interlocução entre a sociedade e a Administração Pública, compostos por membros de setores de todas as áreas e responsáveis por repassar ao poder público as demandas da sociedade e lutar para que elas sejam atendidas. É devido a este espaço participativo que os Conselhos se mostram como importantes instrumentos democráticos. Ocorre que, com a edição do Decreto 9.759/2019, determinou-se a extinção de todos os Conselhos, Comitês e Comissões de âmbito federal que possuam presença significativa da sociedade civil em sua participação, até 28 de junho de 2019. Essa determinação foi em parte suspensa devido à propositura da ADI 6121, ainda pendente de julgamento final, pelo que os Conselhos sofrem grande ameaça, ainda, de extinção. Contudo, o estudo se destaca ao demonstrar a importância da revogação do Decreto 9.759/2019 e consequentemente a manutenção dos Conselhos, por serem um dos espaços que a sociedade possui para demandar as suas necessidades, de maneira que a sua extinção seria um grande retrocesso social para a democracia brasileira. A pesquisa se caracteriza como sendo teórica e bibliográfica. O método de procedimento é o dedutivo, valendo-se de material histórico, sociológico e jurídico, a partir de livros e artigos científicos.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Conselhos. Desenvolvimento. Democracia.

#### **ABSTRACT**

The article seeks to demonstrate the importance of Councils, instituted by the City Statute and, the democratic threat that they suffer from the publication of Decree 9.759/19. The Councils represent a space for dialogue between society and the Public Administration,

<sup>1</sup> Mestranda em Direitos Coletivos Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto.

<sup>2</sup> Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Ribeirão Preto. Docente da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP - USP

<sup>3</sup> Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto.

compounds by members of sectors from all areas and responsible for passing on to society the demands of society and fighting for them to be met. It is due to this participatory space that the Councils show themselves as important democratic instruments. It so happens that, with the edition of Decree 9.759/2019, which determined the extinction of all Councils, Committees and Commissions of a federal scope that have a significant presence of civil society in their participation, until June 28, 2019. This determination was partially suspended due to the proposal of ADI 6121, still pending judgment and, as a result, the Councils suffer a great threat of extinction. However, the study stands out by demonstrating the importance of repealing Decree 9.759/2019 and maintaining the Councils as they are one of the spaces that society has to demand its needs and, its extinction, would be a major social setback for Brazilian democracy. The research is characterized as being theoretical, and bibliographic and the method of procedure is the deductive one, using historical, sociological and legal material, from books and scientific articles.

**Keywords:** City Statute. Advices. Development. Democracy.

## 1 INTRODUÇÃO

Os instrumentos de planejamento e gestão democráticos presentes no Estatuto da Cidade se caracterizam como um grande avanço quanto às possibilidades de fomento ao envolvimento da população na produção do espaço urbano.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, apresenta uma série de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública, caracterizando um marco participativo, instituindo a cidadania como um princípio republicano.

A Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, destacou a necessária participação cidadã no âmbito urbanístico, envolvendo a sua obrigatoriedade na realização de planejamentos urbanos e demais questões de interesse ao desenvolvimento regional e busca do bem estar social, à medida que a gestão democrática é considerada a única garantia de que os instrumentos de política urbana avancem para o direito à cidade para todos.

Dentre os instrumentos urbanísticos de promoção da participação cidadã destacamos e nos retemos ao estudados Conselhos, por seu papel democrático capaz de proporcionar um espaço de comunicação entre a sociedade civil e a administração, a fim de identificar e apresentar as demandas sociais, buscando caminhos para a sua efetivação.

Portanto, devido à referida importância democrática destes Conselhos é que se resolveu elaborar a presente pesquisa, ressaltando o papel que desenvolvem e a ameaça de

extinção que sofrem com a edição do Decreto 9.759/2019 que determinou a extinção de todos os conselhos, comitês e comissões de âmbito federal que possuam presença significativa da sociedade civil em sua participação.

Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica, teórica, por meio do método dedutivo, valendo-se de material histórico, sociológico e jurídico, a partir de livros e artigos científicos.

Apresenta-se inicialmente um breve esboço sobre a participação democrática e a sua instituição no âmbito urbanístico com a edição do Estatuto da Cidade, passando à análise dos Conselhos, seu papel democrático e a ameaça posta pelo Decreto 9.759/2019, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121-DF, que suspendeu parte de suas disposições até o julgamento final, concluindo que é de extrema preocupação esse desfecho judicial, haja vista que a extinção destes instrumentos seria um grande retrocesso às conquistas democráticas brasileiras e que deve fundamentalmente ser combatido.

## **2 O ESTATUTO DA CIDADE NA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

As políticas participativas no Brasil são conquistas resultantes de anos de luta e movimentações pela democratização do Estado. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco participativo, com a disposição de uma série de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública, apresentando logo em seu artigo 1º, inciso II<sup>4</sup>, a cidadania como um princípio republicano.

Assim, desde a sua promulgação, consideramos que cidadãos e sociedade passaram a ter o direito de participar diretamente dos processos decisórios do Estado.

Ainda, a Emenda Constitucional nº 19 inseriu no artigo 37, o parágrafo 3º, uma norma geral sobre participação popular na Administração Pública:

“Art. 37 (...)”

<sup>4</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

§ 3º A Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

Consideravelmente, portanto, podemos dizer que o cidadão possui amparo legal para participar dos processos decisórios e garantir a concreção de seus direitos, por ser a participação um princípio da Administração Pública consagrado pelo Direito Constitucional e Administrativo e, de um modo geral, compreender as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.) (PEREZ, 2006, p. 163), muito embora saibamos que existem ainda muitos desafios ao colocar-se em prática estas conquistas estabelecidas no plano legal e constitucional.

No âmbito urbanístico, a participação cidadã se fixou com a edição do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, um conjunto normativo intermediário entre o capítulo de política urbana previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup> e a atuação

<sup>5</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. ([Regulamento](#)) ([Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016](#))

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. ([Regulamento](#))

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

interventora e disciplinadora do poder público local (Município ou Distrito Federal), responsável por instituir aplicabilidade às normas constitucionais de cunho urbanístico.

Importante mencionar que artigo 182 da Constituição Federal define o Estatuto da Cidade como a lei de diretrizes gerais que possibilita ao município implementar a sua política de desenvolvimento urbano, no exercício de sua competência urbanística e, ainda, impõe a obrigatoriedade da participação da sociedade na elaboração das referidas normas.

Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik (2001, p. 11) destacam que o Estatuto da Cidade é:

uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos, sociais e políticos de nossas cidades. O fato de ter levado mais de uma década para ser instituída não significa que seja uma lei antiga ou desatualizada – pelo contrário, é uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades, mediante a aplicação das diretrizes e instrumentos da política urbana.

Complementa Wolff (2003, p. 9):

O Estatuto da Cidade teve a proposta inédita de agregar valores impregnados de justiça, democracia e solidariedade, inserindo-se em um contexto de barreira à imobilidade e à inércia, representando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e a longo prazos à disposição de todo cidadão brasileiro. Aliando a busca permanente do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis ao esforço contínuo de instauração da justiça social e ambiental nas cidades, o Estatuto opõe-se à destruição do ambiente e ao aviltamento do homem, o que representa um imenso desafio para o País e suas instituições.

Contudo, Odete Medauar (2004, p. 36) atenta para a questão de que a edição da presente lei não é suficiente para efetuar a plena ordenação do espaço urbano, “devendo para tanto, haver participação da coletividade local, tal como prevê o instituto, embora represente um grande avanço legislativo em matéria urbanística, tendo em vista o desenvolvimento acelerado, e por vezes articulado do espaço urbano nacional”.

Igualmente, Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 322-341) expressa que a plena realização da gestão democrática é a única garantia de que os instrumentos de política urbana

---

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

trazidos pelo Estatuto da Cidade sejam capazes de promover o direito à cidade para todos, ou seja, é somente por intermédio da colaboração e intervenção do cidadão na gestão pública que as políticas urbanas terão sua eficácia plena ou chegarão perto da plenitude.

Ainda, Perez (2006, p. 163) salienta que “é por meio de processos de decisão que permitam o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública que esta aumenta o grau de eficiência de sua atuação”.

Nesta esteira, cumpre lembrar que a participação cidadã não se resume apenas ao voto, o qual é insuficiente para a realização democrática, pelo que o Ministro Marco Aurélio (2019, p. 9) em seu parecer na ADI 6121 destacou que “resumir a participação política dos cidadãos ao ato de votar é passo insuficiente ao fortalecimento da vitalidade prática da democracia, cujo adequado funcionamento pressupõe o controle, crítico e fiscalizatório, das decisões públicas pelos membros da sociedade”.

Já o Ministro Luiz Roberto Barroso destacou que “as democracias contemporâneas passaram a ter três dimensões diferentes: a dimensão representativa, a dimensão da democracia constitucional e a dimensão da democracia deliberativa” (STF, 2019, p. 53).

Para Barroso:

A democracia representativa tem como seu elemento central o voto, e seus protagonistas são o Congresso e o Chefe do Poder Executivo, porque são eleitos. A democracia constitucional tem como seu elemento central a proteção dos direitos fundamentais, e o seu protagonista, dentro da estrutura de Poderes, é o Supremo Tribunal Federal, que tem esta missão precípua: proteger direitos fundamentais. E a democracia representativa tem como seu elemento central o oferecimento de razões do debate público de qualidade, e, aí, o protagonista é a sociedade civil, que tem direito de entender e debater as decisões públicas tomadas (STF, 2019, p. 53).

Necessário ainda lembrar que, para que esta participação seja efetiva, a população necessita de incentivo, é necessário que a Administração Pública promova ações de divulgação e capacitação para que os cidadãos consigam e saibam usar os mecanismos institucionais de participação e democratização da gestão pública.

Para Silva e Júnior (2017, p. 69) o estímulo à participação precisa brotar da sociedade, mas também deve contar com o apoio do Estado.

Estes autores entendem que para o desenvolvimento da vida política e decisória do

Estado é importante que se encontrem mecanismos de participação popular, que haja espaço para representação, técnica e gestão e, principalmente, espaço para o cidadão que também deve se preocupar com as coisas públicas (SILVA; JÚNIOR, 2017, p. 69).

Assim, a Constituição Cidadã trouxe muitas formas de participação que teriam sua posterior regulamentação por lei infraconstitucional, e a participação do cidadão no âmbito urbanístico teve a sua materialização com a instituição do Estatuto da Cidade, que veio regulamentar no capítulo da política urbana, apresentando em seu bojo instrumentos capazes de fazer com que esta política seja garantida e respaldada pela imposição de obrigatoriedade desse princípio no controle da gestão pública municipal.

O Estatuto da Cidade apresenta em seu artigo 43<sup>6</sup>, quatro instrumentos a fim de garantir a gestão democrática participativa, quais sejam: os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O estudo, no entanto, se restringiu à análise dos órgãos colegiados de política urbana, conhecidos pelos nomes de Conselhos, Comitês, Câmaras, Comissões, pesquisando mais especificamente sobre os Conselhos.

Pelo Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo federal (2019, p. 35) os órgãos colegiados são aqueles “integrados por mais de uma autoridade, nos quais a decisão é tomada de forma coletiva, com o aproveitamento de experiências diferenciadas”.

Assim, pela importância dos Conselhos, passamos a analisar seu papel democrático e as implicações propostas pelo Decreto nº 9.759/2019, que determinou a extinção de todos os conselhos, comitês e comissões de âmbito federal que possuam presença significativa da sociedade civil em sua participação.

### 3 O PAPEL DEMOCRÁTICO DOS CONSELHOS E A AMEAÇA

<sup>6</sup>Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

## DEMOCRÁTICA PROMOVIDA PELO DECRETO Nº 9759/2019

Os Conselhos se caracterizam como sendo o local por excelência da formulação da política urbana com a participação direta dos cidadãos e habitantes (BUCCI, 2002, p. 341).

São órgãos que vislumbram ao alargamento da participação com a construção de espaços públicos a fim de ampliar a democratização da gestão estatal, configurando-se, portanto, em importantes espaços de democracia participativa.

O Conselho então é o espaço onde se expressam as diferentes forças e interesses da sociedade, e onde são elaborados os pactos sociais em torno das diferentes questões na área (CYMBALISTA, 1999).

Especificamente, cumpre tratar aqui, no âmbito urbanístico, acerca dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano considerados por Cymbalista (1999) como “um organismo de representação da sociedade civil na gestão de sua política urbana” sendo o responsável, portanto, por promover um canal de comunicação entre a sociedade civil e a administração local no que diz respeito à política urbana do município, o que caracteriza o seu papel e importância democrática.

Portanto, diante da necessária ligação entre a sociedade e poder público, os conselhos de desenvolvimento urbano devem, obrigatoriamente, ser criados ou adaptados a servir de espaços de interlocução política e administrativa entre o governo do Município e a sociedade civil, de modo a respeitar o disposto nos artigos 29, XII da Constituição Federal<sup>7</sup> de 1988 e o *caput* do artigo 43 do Estatuto da Cidade, por meio de lei municipal, contendo a previsão de seus membros, a duração dos mandatos, a forma de eleição ou indicação dos participantes, suas atribuições e a definição de seu papel como consultivo ou deliberativo, sendo certo que a sua composição deve ser equilibrada entre membros do Poder Público e membros da sociedade civil, bem como suas atividades são definidas de acordo com as demandas locais (BUCCI, 2002, p. 341-342).

---

<sup>7</sup>Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; ([Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992](#))



Ademais, o poder local deve garantir o seu funcionamento, provendo-o de uma estrutura mínima como espaço para reuniões, trabalho de secretariado, recursos mínimos para material de divulgação e, ainda, garantindo o seu custeio (CYMBALISTA, 1999).

O conselho é, contudo, instrumento de extrema relevância por promover este espaço de interlocução entre o poder público e a sociedade, com papel deliberativo e consultivo sobre os anseios da cidade, e quanto maior for o seu poder na formulação da política local, maior será o caráter democrático e participativo da gestão.

No entanto, a maior preocupação que se observa na instituição de um conselho é buscar opiniões dos mais variados setores possíveis e que estes representem a maioria de sua população, para que de forma consensual se delimite aquilo que é o essencial e necessário para o desenvolvimento local.

Desta forma, a formalidade na sua instituição se dá pela grande responsabilidade que o Conselho tem ao emitir sua opinião ou parecer a respeito do desenvolvimento urbano, afetando diretamente o desenvolvimento social e econômico de uma localidade, eis que são instrumentos auxiliares do desenvolvimento local.

Cymbalista (1999) destaca que o Conselho de Desenvolvimento Urbano tem autonomia, inclusive, para administrar um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, por exemplo, desde que estabelecido por lei municipal. Nesse caso, ele deve ser o responsável pela implementação das diretrizes e critérios aprovados por lei, além de que, poderá também fixar os compromissos com procedimentos ligados ao Orçamento Participativo que é um dos instrumentos mais eficazes de gestão democrática.

Assim podemos perceber o quão importante democraticamente é a atividade e o papel dos Conselhos, proporcionando a interlocução entre a sociedade - que dever ser representada por todos os setores -, e a Administração Pública.

Ocorre que em 11 de abril de 2019, o Poder Executivo federal editou o Decreto nº 9.759, implicando na extinção de conselhos, comitês e comissões de âmbito federal que possuam presença significativa da sociedade civil em sua participação, o que deveria ocorrer até 28 de junho de 2019.

No entanto, observadas as considerações acima dispostas, podemos perceber que

o conteúdo do Decreto representa uma grande ameaça à democracia, por extinguir os órgãos participativos e, conseqüentemente reduzir os espaços existentes para a promoção da participação direta da sociedade na formulação, elaboração e fiscalização do cumprimento das políticas públicas do país.

Como se pode notar dos termos do referido Decreto, criou-se um cenário de grande revolta e aflição, o que ascendeu para queo advogado Eugênio Aragão, pelo Partido dos Trabalhadores, propusesse a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121, sustentando que o decreto presidencial suprime conselhos que foram instituídos por lei, não podendo, portanto serem extintos por Decreto. A referida ação sustenta que o Decreto usurpa, portanto, a competência legislativa e ainda afirma que a regulamentação da matéria - que envolve a criação e extinção de órgãos da administração pública -, é reservada a lei em sentido formal, devendo ser aprovada, portanto, no Congresso Nacional, pelo que se requereu a concessão de medida liminar suspendendo a sua exigibilidade e, no mérito, a procedência da ação para declarar inconstitucionais os dispositivos atacados.

Importante destacar dentre os argumentos da ADI nº 6121:

Argui violados os princípios republicano, democrático e da participação popular, articulando com o disposto no artigo 1º, cabeça e parágrafo único, da Carta de 1988. Conforme assevera, considerada a “Política Nacional de Participação Social”, os Conselhos, no que revestidos de caráter consultivo, consubstanciam “ferramenta de efetivação da democracia brasileira”, porque instrumentalizam diálogo permanente entre o governo e os diversos grupos organizados da sociedade civil e ampliam “a participação democrática do povo nos rumos das políticas públicas ou na efetivação dos direitos garantidos legal e constitucionalmente”. Sublinha ser a ampla participação dos cidadãos na condução dos assuntos estatais exigência ínsita ao Estado Democrático de Direito. (STF, 2019)

Desta feita, em 13 de junho de 2019, o plenário do STF deferiu parcialmente a medida cautelar requerida e determinou a suspensão da eficácia do artigo 1º, parágrafo 2º<sup>8</sup>, do Decreto nº 9.759/2019, afastando, portanto, até o exame definitivo da ADI, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo chefe do Executivo nacional, de

<sup>8</sup> Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

(...)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#) [\(Vide ADIN 6121\)](#)

colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa indicação de suas competências ou dos membros que o compõem (STF, 2019).

Importante destacar o Voto do Ministro Edson Fachin quando diz que não enxerga como medida razoável e democrática a extinção de um número inestimável de colegiados que operam dentro da estrutura governamental e que fomentam a participação social nos assuntos de interesse de toda a população (STF, 2019, p. 44).

Fachin ainda destacou que:

De fato, ao determinar a extinção de inúmeros colegiados até o dia 28 de junho de corrente ano, sem indicar com precisão quais efetivamente serão atingidos pela medida, não é apenas do desaparecimento de um sem número de órgãos que se trata, mas sim da extinção do próprio direito de participação da sociedade no governo, implicando verdadeiro retrocesso em tema de direitos fundamentais, algo já compreendido por este Tribunal como constitucionalmente vedado (STF, 2019, p.45).

Já o Ministro Alexandre de Moraes não enxergou incompatibilidade em grande parte do Decreto, haja vista que os Conselhos criados por lei específica e que preveem assuntos mais significativos foram mantidos pela Medida Provisória nº 870, além de que entende que os Conselhos criados por decreto podem ser extintos por decreto, não se tratando de diminuição de participação popular e nem de vedação ao retrocesso (STF, 2019, p. 26 e 29).

Assiste razão ao Ministro Alexandre de Moraes, porém, como expressou o Ministro Luiz Roberto Barroso é que o Decreto deveria ter indicado quais decretos seriam passíveis de extinção e os motivos para tanto, deveria apresentar mais clareza diante do princípio republicano da participação, destacando que “a sociedade tem o direito de saber as razões pelas quais um ato do poder público, mesmo discricionário, está sendo praticado” (STF, 2019, p.49).

Barroso ainda ressaltou que o Decreto 9.759/2019 viola o princípio da proporcionalidade pelo excesso, ou seja, o Ministro entende que o Presidente pode e deve extinguir conselhos que estejam inoperantes, ineficazes, onerosos e desnecessários, mas, não pode ordenar a extinção de todos os Conselhos para atingir os desnecessários, isso seria uma medida excessiva, sendo de suma importância a identificação dos motivos da ordem de extinção de cada um (STF, 2019, p. 50).

Sobre a ação do Poder Executivo com a edição do Decreto 9.759/2019, bem explica Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho (2018, p. 114) dispondo sobre o pensamento econômico capitalista, que faz com que a economia deixe de ser pensada como a ciência sobre como se podem satisfazer as necessidades materiais da comunidade a partir dos recursos disponíveis, para tornar-se a ciência que descreve os mecanismos de interação competitiva entre os agentes econômicos empenhados exclusivamente na realização de seus próprios interesses.

Desta forma, presume-se que os Conselhos sofrem grande ameaça de extinção, o que causaria um grande retrocesso e redução da voz do povo na gestão pública. E foi por este motivo, pensando nas inconstitucionalidades e ataques à democracia advindo da edição do Decreto 9.759/2019, que o Deputado Paulo Pimenta (PT-RS), líder do Partido dos Trabalhadores, juntamente com outros parlamentares, apresentaram o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 113/2019.

Importante destacar que o PDL 113/2019 objetiva a revogação do Decreto 9.759/2019 em sua integralidade, sob a alegação de que a extinção dos colegiados afeta o controle social das políticas públicas e prejudica a defesa dos direitos da população, o que já foi aprovado pela Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Embora a ADI 6121 e o Projeto de Decreto Legislativo nº 113/2019 ainda aguardem avaliação e julgamento, representam a parte democrática do país que luta cada dia mais pela manutenção das conquistas brasileiras, eis que a extinção dos Conselhos, Comitês e Comissões que possuem expressiva participação popular é, com certeza, um grande retrocesso que deve ser combatido e que vai contra toda a instituição democrática constitucional até hoje conquistada, sendo tema de extrema preocupação.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas participativas no Brasil são conquistas resultantes de anos de luta e movimentações pela democratização do Estado, e a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco participativo, com a disposição de uma série de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública, apresentando a cidadania como

um princípio republicano, passando assim, cidadãos e sociedade, a terem o direito de participar diretamente dos processos decisórios do Estado.

No âmbito urbanístico, a participação cidadã ficou amparada pelo Estatuto da Cidade, lei de diretrizes gerais que regulamentou os artigos 182 e 183 do título da política de desenvolvimento urbano, responsável por instituir aplicabilidade às normas constitucionais de cunho urbanístico, possibilitando ao município implementar a sua política de desenvolvimento urbano, no exercício de sua competência urbanística e, ainda, impondo a obrigatoriedade da participação da sociedade na elaboração das referidas normas.

O Estatuto da Cidade apresentou em seu artigo 43 quatro instrumentos a fim de garantir a gestão democrática participativa, quais sejam: os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A pesquisa se limitou à análise dos órgãos colegiados de política urbana, especificamente os Conselhos de Desenvolvimento Urbano, por seu papel e importância democrática, local por excelência da formulação da política urbana com a participação direta dos cidadãos e habitantes.

Destacou-se, portanto a sua importância para a democracia e por isso a sua preocupação pela busca de opiniões dos mais variados setores possíveis, representados pela maioria da população, para que de forma consensual se delimite aquilo que é o essencial e necessário para o desenvolvimento local, além da formalidade na sua instituição diante da grande responsabilidade que o Conselho tem ao emitir sua opinião ou parecer a respeito do desenvolvimento urbano, afetando diretamente o desenvolvimento social e econômico de uma localidade, eis que são instrumentos auxiliares do desenvolvimento local.

Assevera-se então, que o Conselho de Desenvolvimento Urbano é assim, um instrumento de extrema relevância democrática por promover um espaço de interlocução entre o poder público e a sociedade, com papel deliberativo e consultivo sobre os anseios da cidade.

Contudo, o Decreto 9.759/19 determinou a extinção genérica de todos os Conselhos, Comitês e Comissões de âmbito federal que possuam presença significativa da sociedade civil em sua participação, até 28 de junho de 2019, representando uma grande ameaça à democracia, por extinguir os órgãos participativos e, conseqüentemente, reduzir os espaços existentes para a promoção da participação direta da sociedade na formulação, elaboração e fiscalização de cumprimentos das políticas públicas do país.

Diante disso é que o advogado Eugênio Aragão, pelo Partido dos Trabalhadores, propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121, sustentando que o decreto presidencial suprime conselhos que foram instituídos por lei, não podendo, portanto serem extintos por Decreto e requereu a concessão de medida liminar suspendendo a sua exigibilidade e, no mérito, a procedência da ação para declarar inconstitucionais os dispositivos atacados, deferindo o plenário do STF parcialmente a medida cautelar requerida e determinou a suspensão da eficácia do artigo 1º, parágrafo 2º, do Decreto 9.759/2019.

Esta questão ficou muito bem fundamentada nos votos dos Ministros que, inclusive alertaram para a ameaça democrática instituída pela edição do Decreto 9759/19 em que destacamos trechos dos votos dos Ministros Edson Fachin e Luiz Roberto Barroso, que entendem que a medida não se colocou clara, que o Decreto não indicou quais Conselhos seriam extintos e, muito menos os motivos de extinção, fazendo-se uma extinção genérica, apresentando-se, portanto, como a extinção do próprio direito de participação da sociedade no governo, diminuindo a voz do povo, apresentando um verdadeiro retrocesso em tema de direitos fundamentais.

Assim, é claro perceber a importância dos Conselhos para a democracia, como espaços de comunicação da sociedade e governo e a sua extinção seria grande perda para as conquistas democráticas, seria, portanto, uma diminuição das possibilidades de participação instituídas pela Constituição Cidadã. No âmbito urbanístico, a população perderia espaço para reivindicar suas necessidades locais, diminuindo, inclusive, o direito à cidade, favorecendo o poder discricionário da Administração Pública que mesmo com a obrigatoriedade de proporcionar abertura de diálogo com a população é sabido de que ainda age discricionariamente, o que deve ser plenamente combatido, sendo tema de extrema preocupação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em < <http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Decreto nº 9.759**, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. DOU de 11.4.2019 - Edição extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm)>. Acesso em 07 set. 2020.

BRASIL. Lei 10.257, de jul. 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília-DF, jul. 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASÍLIA. Ministério da Economia. **Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal**. 2ª edição. 2019. Disponível em:<[file:///C:/Users/Admin/Downloads/manual-de-estruturas-organizacionais\\_2edicao%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao%20(1).pdf)>. Acesso em 07 set. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio. (coords). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Aprova Projeto que Suspende Extinção de Colegiados do Governo Federal**, 2019. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/578830-comissao-aprova-projeto-que-suspende-extincao-de-colegiados-do-governo-federal/>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos. **Natureza, Capitalismo e Política**. Revista Libertas. Direito UFOP, Ouro Preto, v. 3, n. 2, pp. 109-121, fev./ mar. 2018. Disponível em: <[file:///C:/Users/Juliana/Downloads/1114-2585-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Juliana/Downloads/1114-2585-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2020.

CYMBALISTA, Renato. INSTITUTO POLIS, 1999. **Conselhos de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em <<https://polis.org.br/publicacoes/conselhos-de-desenvolvimento-urbano/>>. Acesso em: 23 ago 2020.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (coord.). **Estatuto da Cidade – Lei 10.257**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PEREZ, Marcos Augusto. **A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas**. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

SAULE JR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. Cadernos Polis 4. São Paulo: 2001. Disponível em <<http://www.portalandasul.com.br/condominios-estao-com-problemas-em-passos/>>. Acesso em: 09 jul. 2008.

SILVA, Juvêncio Borges; JÚNIOR, Natal dos Reis Carvalho. **DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA: participação popular como meio de superação dos obstáculos a consolidação democrática no Brasil**. Revista Humus, vol. 7, num. 20, 2017. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/download/6786/4844>>. Acesso em 31 ago. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6121**. Relator Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 ago 2020.

WOLFF, Simone. **Estatuto da Cidade: A Construção da Sustentabilidade....** Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 4, n. 45, fev. 2003. Disponível em <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/754/745>>. Acesso em: 13 jul 2019.

Submetido em 02.09.2020

Aceito em 21.09.2020