



PARECER

Instituição de Conselhos Estaduais de Fomento e Colaboração: caso Confoco-BA

São Paulo, 21 de junho de 2021.

À

Eliana Rollemberg

Presidente do Confoco-BA

(Via e-mail)

Ref.: Opinião legal acerca de ato normativo adequado para a instituição do Confoco-BA sob os aspectos da segurança jurídica e da perenidade do Conselho.

Prezada,

Encaminhamos opinião legal a fim de esclarecer demanda que nos foi apresentada acerca do melhor caminho para instituição e desenvolvimento das atividades do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração do Estado da Bahia (Confoco-BA).

1 Objeto da consulta

A Plataforma MROSC nos consultou acerca de qual seria o ato normativo adequado para instituição do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração do Estado da Bahia (Confoco-BA), em vistas de dar mais segurança jurídica e perenidade a essa instância participativa. Discutiremos, portanto, qual via traz mais benefícios – se o decreto, emanado pelo Poder Executivo, ou se a lei ordinária estadual, apresentada e aprovada no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado. A demanda decorre de representantes do próprio Confoco-BA, que, dada a recente discussão da matéria no país, demonstraram-se preocupados com a continuidade das atividades do conselho.

A insegurança advém, sobretudo, pela edição do Decreto Presidencial nº 9.759/2019, que prevê a extinção dos órgãos colegiados da administração federal instituídos mediante a edição de decretos e atos de hierarquia normativa inferior, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem; bem como estabelece diretrizes,

regras e limitações para seu funcionamento, além de revogar expressamente a Política e o Sistema Nacional de Participação Social.

Para responder à demanda posta, apresentaremos os caminhos normativos possíveis para viabilização dos conselhos, adentrando em alguns conceitos sobre a referida “hierarquia normativa”. Logo após, passaremos à análise do contexto atual, tanto da perspectiva das normas vigentes sobre a matéria quanto das recentes decisões judiciais sobre a continuidade dos conselhos no âmbito da administração pública. Dessa forma, pretendemos fornecer um diagnóstico dos riscos e possibilidades para constituição do Confoco-BA, pautando-nos em uma perspectiva tanto teórica quanto prática da questão.

2 Caminhos normativos possíveis

Inicialmente, cabe dizer que atos normativos, como leis e decretos, podem trazer mais estabilidade e maior grau de institucionalização devido à sua própria natureza jurídica. A fim de compreender como cada ato normativo pode influenciar e repercutir na institucionalização do Confoco, passamos a avaliá-los mais detalhadamente nos tópicos seguintes.

2.1 Lei

A produção de normas no sistema brasileiro se divide em atos normativos originários (atos emanados pelo Legislativo) e derivados (normas editadas pelo Poder Executivo para especificar o conteúdo da lei). Veremos esse segundo grupo mais adiante. Por ora, destacamos que a *lei* é ato normativo originário, uma vez que decorre competência própria do Poder Legislativo, outorgada diretamente pela Constituição Federal. Através dela, instauram-se situações jurídicas novas, bem como são definidas sua vigência e eficácia.¹

A Constituição Federal distribuiu competências para iniciativa de uma lei, com o objetivo de promover o equilíbrio entre os três poderes. A regra geral é da iniciativa concorrente (entes diferentes podem propor lei sobre mesma matéria), enquanto a exceção é a iniciativa privativa (apenas determinado ente pode propor e versar sobre determinada matéria). Ou seja, há matérias que, apesar de dependerem do processamento e deliberação das casas legislativas, devem ser propostas exclusivamente pelo Poder Executivo.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 34 ed. São Paulo: Forense, 2021. p. 105-106.

Conforme estabelecido pela Constituição Federal (art. 61, §1º, inciso II) e reproduzido nas constituições estaduais – em nível subnacional –, é de iniciativa privativa do chefe do Executivo leis que disponham sobre a criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. Na Constituição do Estado da Bahia, a previsão se encontra no art. 77, inciso VI:

Art. 77. São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:

(...)

VI - criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública.

A edição de lei cuja proposta seja a criação de um conselho para participação popular pode recair na hipótese do inciso VI, tornando-a mais complexa por depender de iniciativa do chefe do Executivo. Nesse caso, como há a possibilidade de ser uma lei enviada pelo próprio Poder Executivo, suprir-se-ia a celeuma.

De toda forma, o processo legislativo deverá contar com a conjugação de diferentes atores e ainda mais esforços e interesses além daqueles presentes no âmbito do Legislativo. Para a lei ser aprovada no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, será necessário o voto favorável da maioria dos deputados em plenário. Após a votação favorável da assembleia legislativa, o projeto é enviado ao governador, que deverá sancioná-lo ou rejeitá-lo, vetando-o total ou parcialmente. Caso os deputados discordem, podem derrubar o veto e promulgar a lei. Uma vez promulgada, a lei só poderá ser revogada mediante outra lei, sujeita ao mesmo processo legislativo acima descrito.

2.2 Decreto

Passemos agora ao segundo grupo: os atos normativos derivados, editados pelo Poder Executivo (presidente da República, governador e prefeito) com o objetivo de complementar e fazer valer norma já existente, hierarquicamente superior. Isso porque a lei em sentido estrito não é capaz de estipular e prever todos os mecanismos e meios administrativos necessários ao seu pleno cumprimento.²

² Conforme Odete Medauar: "Algumas justificativas do poder regulamentar vêm apontadas com frequência: a lei não pode abrigar todas as minúcias da matéria que disciplina, *só o Executivo tem conhecimento pleno dos mecanismos e meios administrativos, necessários à fiel execução da lei*; por vezes, é necessária a indicação, adaptação ou criação de órgãos administrativos para o cumprimento da lei; em outras, a execução da lei depende de procedimentos administrativos, da elaboração de formulários etc." (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 110).

O decreto pode ser individual ou geral. Tratando-se de previsão geral e abstrata, assemelha-se à lei quanto ao conteúdo e quanto aos efeitos.³ No entanto, difere-se da lei pois não pode inovar na ordem jurídica. *É vedado que o conteúdo do decreto seja contrário, ultrapasse ou restrinja o previsto na legislação.*

Os decretos de efeitos gerais, semelhantes à lei quanto ao conteúdo e efeitos, podem ser regulamentares (“de execução”) ou independentes (“autônomo”). O decreto regulamentar diferencia-se do chamado decreto autônomo, de competência do chefe do Poder Executivo para exercício de suas prerrogativas exclusivas. Este último, fundamentado no art. 84, inciso VI, da CF/1988, cria ordem jurídica e independe de legislação prévia autorizativa. O decreto autônomo foi introduzido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 32/2001:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

(...)

O Confoco-BA foi instituído por um decreto regulamentar, o Decreto Estadual nº 17.091/2016. Seu objetivo era prover os meios administrativos necessários ao cumprimento da Lei nº 13.019/2014, mais especificamente do seu art. 15, que versa sobre os Conselhos de Fomento e Colaboração, nos seguintes termos:

Art. 15. *Poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta Lei.*

§ 1º A composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração serão disciplinados em regulamento.

§ 2º *Os demais entes federados também poderão criar instância participativa, nos termos deste artigo.*

§ 3º Os conselhos setoriais de políticas públicas e a administração pública serão consultados quanto às políticas e ações voltadas ao

³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 34 ed. São Paulo: Forense, 2021. p. 239.

fortalecimento das relações de fomento e de colaboração propostas pelo Conselho de que trata o caput deste artigo.

Acerca do decreto regulamentar, a Constituição do Estado da Bahia determina especificamente que: “Art. 105. Compete privativamente ao Governador do Estado: (...) V - sancionar, promulgar, vetar, fazer publicar as leis e, *para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos*”.⁴

Por meio de decreto autônomo (independente previsão legal anterior), a Constituição Federal permite que o chefe do Poder Executivo disponha sobre *organização e funcionamento da administração* quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

O Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu e estabeleceu regras e limitações para colegiados da administração pública federal, compõe a categoria de decretos autônomos e foi emitido justamente com base no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da CF/1988.

Já no estado da Bahia, a competência privativa para “dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da administração estadual” deve ser feita “na forma da lei” (art. 105, inciso XIX, Constituição do Estado da Bahia), havendo, portanto, limitações à edição de decretos autônomos sobre organização e cargos da administração.

3 Contexto legal e jurisprudencial

3.1 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

Como apontado acima, o fundamento da legislação federal para instituição dos Conselhos de Fomento e Colaboração encontra-se no art. 15 da Lei nº 13.019/2014 (também conhecido como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – ou “MROSC”), na seção IV (“do Fortalecimento da Participação Social e da Divulgação das Ações”).

A legislação federal permite, portanto, que estados e municípios criem também seus conselhos de fomento e colaboração. Não define, no entanto, a forma como deverão ser instituídos, se por meio de decreto do Poder Executivo ou lei aprovada no âmbito do Poder Legislativo, representado pela Assembleia Legislativa do Estado. Fica a cargo de cada ente escolher o melhor caminho (e instrumento

⁴ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70433/CE_BA_EC_26-2020%20.pdf?sequence=14&isAllowed=y. Acesso em: 11 jun. 2021.

jurídico) para viabilizar seu funcionamento. Cabe avaliar a repercussão prática dessa escolha, uma vez que mais de uma opção possível.

3.2 Constituição Federal de 1988

A criação de conselhos para fomento de políticas públicas *encontra fundamento na própria Constituição Federal de 1988* (CF/1988). São princípios do ordenamento constitucional: a participação popular, o controle social e a gestão democrática da coisa pública. Em diversos capítulos da Constituição, a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis é garantida, sobretudo por meio de organizações representativas.⁵

Além disso, a criação de instâncias participativas no âmbito dos entes subnacionais, como estados e municípios, é parte da descentralização político-administrativa e autonomia prevista também pelo texto constitucional. Essa autonomia, concedida a estados federados e municípios, pode ser exemplificada na Constituição Federal de 1988 por meio da previsão de que serão organizadas e regidas, respectivamente, por suas constituições estaduais e leis orgânicas, resguardados os princípios da Constituição Federal. Trata-se de uma mudança no modo de se fazer política e participar da vida pública:

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em *mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado* no tocante às políticas sociais.⁶

A autora Rosa Helena Stein, em seu artigo sobre a descentralização como instrumento da ação política, resume bem essa noção, afirmando que “a Constituição, portanto, como já foi salientado, *além de indicar o caminho da descentralização*

⁵ “A leitura dos diversos capítulos da Lei Maior revela extenso rol de preceitos nos quais mencionada, expressamente, a ‘participação da comunidade’ na gestão pública, notadamente na área da saúde – artigo 198, inciso III –, da seguridade social – artigo 194, inciso VIII –, da política agrícola, – artigo 187, cabeça –, da gestão democrática da educação – artigo 206, inciso VI –, e da assistência social, onde *se estabelece, de forma específica, a participação da população ‘por meio de organizações representativas’ na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis* – artigo 204, inciso II.” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Plenário. ADI 6121 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.06.2019, p. 18.

⁶ ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). *20 Anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. 2008. Brasília: ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil), p. 136.

e da municipalização, garante a participação da população”.⁷ Para tanto, estipula mecanismos para que a população participe da comunidade em decisões de interesse geral, por meio de instâncias deliberativas, como os conselhos, ou instrumentos de soberania popular, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

3.3 Ações no Supremo Tribunal Federal (STF)

Algumas entidades se organizaram na propositura de ações perante o Supremo Tribunal Federal (STF) contra as medidas estipuladas em decretos presidenciais, como os de nº 9.759/2019 e nº 9.579/2018. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.121, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com pedido liminar, foi questionada a compatibilidade do artigo 1º, parágrafo único, inciso I, e do artigo 5º do Decreto nº 9.759/2019 com o texto constitucional.

Artigo 1º. Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: I – decreto, *incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem*;

[...]

Artigo 5º. A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos colegiados: I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019.

Cabe dizer que, no curso da ação, o Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019, promoveu a alteração do art. 1º sem, no entanto, modificar substancialmente o seu conteúdo. O artigo 5º restou inalterado. A nova redação do art. 1º passou a ser a seguinte:

⁷ STEIN, Rosa Helena. *A descentralização como instrumento de ação política: O caso da Assistência Social*. Universidad de Costa Rica. p. 2. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-046.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

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

§ 1º A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: I – decreto; II - ato normativo inferior a decreto; III - ato de outro colegiado.

§ 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.

O argumento do requerente era de que o decreto usurpava competência própria do Congresso Nacional de regulamentar a criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 48, XI, CF/1988) e que seria “imprópria a supressão, mediante decreto, de colegiados expressamente instituídos por lei em sentido formal, levando em conta a reserva legal”.⁸

Além disso, *a medida representaria a extinção de órgãos essenciais ao regular funcionamento das instituições democráticas indo de encontro a diversos princípios e previsões da Constituição Federal.*

Na ocasião, o partido requereu liminar para suspensão dos efeitos dos dispositivos questionados. A Advocacia-Geral da União defendeu que as medidas decretadas foram adequadas ao aprimoramento dos colegiados presentes na administração pública federal.

O ministro Marco Aurélio, relator do caso, decidiu liminarmente pela suspensão parcial do decreto, afirmando que *conselhos instituídos por lei só podem ser extintos por outra lei*, dependendo, portanto, da chancela do Poder Legislativo para tanto. No entanto, sinalizou que se trata de *atuação coerente com a competência atribuída ao Poder Executivo*, visando à racionalização do funcionamento da máquina pública e à economia de recursos.

Na ocasião, o ministro Alexandre de Moraes, que acompanhou o entendimento do ministro relator, reforçou:

Não é razoável - por ferimento à alternância de Poder e por ferimento à própria soberania popular, que, de quatro em quatro anos, escolha outro Chefe do Executivo ou, na reeleição, mantêm o mesmo - *obrigar o Chefe do Executivo a manter uma estrutura infralegal criada, por decreto ou regulamento, pelo outro Chefe do Executivo*. É possível que

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Plenário. ADI nº 6.121 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.06.2019, p. 4.

ele extinga, que transforme e que altere. *O que não é possível é que ele extinga o que foi criado por lei*, porque quem pode extinguir, eventualmente, a pedido do chefe do Executivo é o Congresso Nacional.⁹

O ministro Luís Roberto Barroso também entendeu que, do ponto de vista formal, o “Presidente da República pode, como deve extinguir conselhos desnecessários, onerosos, inoperante, ineficazes”,¹⁰ mas votou pela inconstitucionalidade do decreto quanto ao *aspecto material* da medida, uma vez que extinguir os conselhos indistintamente traz certo nível de opacidade e obscuridade, e impede o adequado controle do Congresso Nacional e da população sobre os atos administrativos.

Apontou que o Poder Executivo não especificou quais conselhos existem atualmente, quais têm tido um papel relevante e quais seriam passíveis de extinção com base na citada “eficiência administrativa”. De acordo com seu voto:

O Presidente da República tem a competência de reorganizar a Administração mediante decreto. *O Presidente da República pode sim extinguir conselhos* que, fundamentadamente, considere desnecessários, inoperantes, ineficazes. *Mas o ato que extingue a todos indistinta e indiscriminadamente carece de transparência e afeta direitos fundamentais.*¹¹

O tribunal, por maioria, suspendeu a eficácia do §2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, com redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, e afastou, por ora, a possibilidade de se extinguir, por ato unilateralmente editado pelo chefe do Executivo, de *colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência “sobre a competência ou a composição”*. Por consequência, suspendeu igualmente a eficácia de atos normativos posteriores que promoveram a extinção dos órgãos. A ADI nº 6.121 aguarda julgamento definitivo sobre a constitucionalidade do decreto.

Já na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 622, proposta pela procuradora-geral da República, discutiu-se a legitimidade do Decreto nº 9.579/2018, com a redação dada pelo Decreto nº 10.003/2019, que

⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Plenário. ADI nº 6.121 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.06.2019, p. 29

¹⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Plenário. ADI nº 6.121 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.06.2019, p. 51.

¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Plenário. ADI nº 6.121 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.06.2019, p. 54.

versava sobre composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda.

O relator do caso, ministro Luís Roberto Barroso, defendeu o exercício da competência discricionária do chefe do Poder Executivo na estruturação da administração pública, mas votou pela supressão do decreto, sob o argumento de que as novas regras que disciplinam o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda, a *pretexto de regular, frustraram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas* em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição.

O ministro Marco Aurélio votou pela improcedência do pedido, sustentando que a preocupação com os *preceitos fundamentais relativos à democracia participativa não deve se sobrepor ao postulado da separação dos poderes*:

As normas impugnadas não sinalizam tentativa, empreendida pelo Presidente da República, de manietar tal processo. *Compete à Administração, mediante a atuação das pastas ministeriais, decidir sobre a organização dos colegiados*. Interpretação em outro sentido implicaria a supressão ou limitação das atribuições essenciais do Chefe do Executivo.¹²

O voto do ministro Marco Aurélio restou vencido e, por meio da ADPF nº 622, o STF firmou a tese de que “é inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”.

Das ações supracitadas, é possível extrair que a instituição de conselhos por meio de decretos do Poder Executivo é um tanto quanto frágil.

Muitos ministros sustentaram o entendimento de que, em tese, é possível extingui-los por meio de outro decreto do Executivo, restando preservados apenas aqueles instituídos por lei.

Havendo esse respaldo na jurisprudência da Suprema Corte, é possível que o mesmo entendimento seja adotado em instâncias inferiores, como, por exemplo, no caso de tribunais de justiça que versarem sobre a matéria no âmbito estadual.

¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Plenário. ADPF nº 622, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 01.03.2021, p. 54.

4 Considerações finais

Muitos são os argumentos pela inconstitucionalidade dos decretos presidenciais voltados à extinção e ingerência em conselhos com participação da sociedade civil. A democracia participativa demanda a existência de instâncias deliberativas, e a ingerência arbitrária em seu funcionamento é nociva ao controle público e à participação da sociedade na elaboração de política públicas.

Os precedentes no âmbito do STF apontam no sentido da *prevalência da discricionariedade do chefe do Poder Executivo* na reorganização de órgãos ligados à administração pública, incluindo-se conselhos. A exceção a esta discricionariedade recairia sobre os *casos em que o conselho seja respaldado por lei*, decorrente do exercício da competência reservada ao Poder Legislativo.

Ademais, a experiência federal nos conta que, mesmo nos casos em que os conselhos tinham proteção legal em face do desejo do governante de destitui-los, a técnica de desidratação da participação foi utilizada, tendo sido modificadas composições e atribuições em nível infralegal.

A título de ilustração dessa afirmação, pode-se citar o exemplo do Conselho Nacional do Idoso, instituído pela Lei Federal nº 8.842/1994,¹³ que teve a sua composição reduzida pelo Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019,¹⁴ de 28 participantes para apenas seis conselheiros, sendo os três governamentais do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ao qual a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa está vinculada. Em 2021, o Decreto nº 10.643, de 3 de março de 2021,¹⁵ recompôs parte dos conselheiros estipulando o número de 12 atualmente, corrigindo a distorção de ter três conselheiros da mesma pasta e deixando apenas um para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e incluindo mais cinco ministérios, a saber: Ministério da Economia, Ministério da Educação, Ministério da Cidadania, Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Regional.

Uma das premissas dos órgãos de participação social é justamente ter representatividade, tanto da diversidade da sociedade civil organizada quanto das pastas governamentais, a fim de que sua atribuição de formulação, monitoramento e avaliação da política pública seja o mais intersetorial possível.

¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9893.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

¹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10643.htm#art1. Acesso em: 21 jun. 2021.

Na Bahia, o Conselho Estadual de Fomento e Colaboração (Confoco) foi criado por meio do Decreto Estadual nº 17.091, de 05 de outubro de 2016, em consonância com o art. 15 da Lei nº 13.019/2014, tendo sido o primeiro conselho instituído no Brasil.

O Confoco-BA é vinculado à Secretaria de Relações Institucionais do governo estadual (Serin) e tem por finalidade “atuar como *instância consultiva e propositiva, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil*”, conforme as informações apresentadas em seu endereço eletrônico.¹⁶

Note-se, portanto, que sua criação se deu por meio de um decreto regulamentar expedido pelo governador do estado, com o objetivo de executar o previsto no art. 15 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Mesmo que os decretos presidenciais tenham como objeto os órgãos da administração pública federal (e não órgãos estaduais, como o caso do Confoco-BA), o contexto nos leva à conclusão de que a criação de conselhos por meio de lei parece um caminho mais seguro para resguardar a perenidade de suas atividades.

Por isso e com base no que foi exposto, opinamos no sentido de que:

- é possível que o Confoco-BA mantenha seu funcionamento regido pelo Decreto Estadual nº 17.091/2016;
- no entanto, instituir o Confoco-BA por meio de uma lei ordinária (proposta e votada no âmbito da Assembleia Legislativa) dará mais segurança e perenidade ao seu funcionamento;
- quanto mais disposições sobre as suas atribuições, composição e forma de funcionamento forem previstas no projeto de lei sobre o Confoco-BA, mais força normativa terão;
- ainda que também se possam alterar leis ordinárias na Casa Legislativa correspondente, sem dúvida, é mais fácil que um governante altere um ato infralegal do que uma lei em vigor;
- a edição de lei cuja proposta seja a criação de um conselho para participação social, a nosso ver, recai na hipótese de iniciativa privativa do governador, razão pela qual sugerimos que seja o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, com o apoio do Poder Legislativo.

¹⁶ Disponível em: <http://www.confoco.serin.ba.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2021.

Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos decorrentes.

LAÍS DE FIGUEIRÊDO LOPES

OAB/SP 182.480

PAULA RACCANELLO STORTO

OAB/SP 185.055

REBECA DE OLIVEIRA SOUZA

OAB/PR 106.564

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LOPES, Laís de Figueirêdo; STORTO, Paula Raccanello; SOUZA, Rebeca de Oliveira. Instituição de Conselhos Estaduais de Fomento e Colaboração: caso Confoco-BA. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, ano 15, n. 30, p. 153-165, jul./dez. 2021. Parecer.
