

O ABUSO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA REFORMA DO CONAD: O PODER EXECUTIVO A SERVIÇO DA ADMINISTRAÇÃO MONOLÓGICA

THE ABUSE OF ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE REFORM OF CONAD: THE EXECUTIVE POWER AT THE SERVICE OF THE MONOLOGIC ADMINISTRATION

Doacir Gonçalves de Quadros

Doutor em Sociologia (UFPR). Professor de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado Acadêmico em Direito) do Centro Universitário Internacional (Uninter).
E-mail: dgquadros2001@yahoo.com.br.

Helio Gustavo Mussoi

Doutorando em Sociologia (UFPR). Mestre em Direito (Centro Universitário Internacional - Uninter).
E-mail: heliomussoi@outlook.com.

Resumo

Este artigo pondera sobre a utilização da discricionariedade administrativa como justificativa para a reforma do Conselho Nacional de Política sobre Drogas (Conad) realizada durante o governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022). A justificativa desta reflexão está no potencial que ela oferece para se expandir a análise para outros casos semelhantes. Isso ocorre especialmente diante de decisões oriundas do Poder Executivo e que realizam mudanças no desenho institucional dos conselhos gestores visando à captura e o controle estatal destes instrumentos de criação de políticas públicas. Esta reflexão possibilita examinar o aprimoramento da legitimidade democrática dos conselhos como instituições participativas para a sociedade em todos os entes políticos estatais. O método

adotado neste artigo foi analítico-dedutivo realizado a partir da análise teórica da legislação e da literatura sobre o tema. Como resultado identificou-se que o governo Bolsonaro lançou mão da discricionariedade administrativa para limitar a participação da sociedade civil no Conad ao transformá-lo em um órgão governamental e, tal ação sugere que houve a violação de limites democrático-constitucionais quanto à garantia da participação social na gestão pública por meio dos conselhos. Conclui-se que a reforma do Conad realizada pela administração de Bolsonaro, então chefe do Poder Executivo, foi de caráter monológica, distanciando-se do paradigma da administração consensual e dialógica.

Palavras-chave: Administração pública. Administração consensual. Discricionariedade administrativa. Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Decreto n. 9.926/2019.

Abstract

This article considers the use of administrative discretion as a justification for the reform of the Brazilian National Drug Policy Council (Conad) carried out during the government of Jair Messias Bolsonaro (2018-2022). The rationale for this reflection lies in the potential to expand the analysis to other similar cases. It occurs mainly in the face of decisions stemming from the executive branch and which make changes to the institutional design of management councils aiming to capture and state control of these instruments to develop public policies. This reflection makes it possible to examine the improvement of the democratic legitimacy of councils as participatory institutions for society in all state political entities. The method adopted in this article was analytical-deductive, based on theoretical analysis of legislation and literature on the subject. As a result, we identified that the Bolsonaro's government used administrative discretion to limit the participation of civil society in Conad by transforming it into a governmental body, and such action suggests that there was a violation of democratic-constitutional limits regarding the guarantee of participation social in public management through councils. We concluded that the reform of Conad carried out by the Bolsonaro

administration, while he was serving as the president, was of a monological nature, distancing itself from the paradigm of consensual and dialogical administration.

Keywords: *Public administration. Consensual administration. Administrative discretion. Brazilian National Drug Policy Council. Decree n. 9,926/2019.*

1 INTRODUÇÃO

O objetivo neste artigo é refletir sobre a discricionariedade administrativa do Poder Executivo a partir das alterações promovidas no governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad).

A política do governo de Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores federais deu-se em uma conjuntura conflituosa, com uma atuação focada na edição de atos normativos que tiveram como consequência a extinção ou a redução da participação popular nas deliberações dessas instituições participativas (Mussoi; Quadros, 2021; Mussoi; Quadros, 2023). Inicialmente a estratégia adotada pelo governo foi no sentido de extinguir conselhos por meio do Decreto n. 9.759/2019 e do Decreto n. 9.784/2019. A atuação do STF nessa questão teve impacto através da medida cautelar na ADI n. 6121, impedindo a Corte que houvesse a extinção indiscriminada de conselhos previstos em Lei, sob os argumentos de que haveria a violação da separação de poderes e do direito à participação democrática na gestão pública (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2019).

Após esses limites impostos pelo STF, o governo de Jair Bolsonaro na sua gestão passou a promover alterações não mais para extinguir os conselhos, mas esvaziando o potencial deliberativo nestes espaços de representação. E aqui se encontram as mudanças realizadas pela administração federal no Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) no Decreto n. 9.926/2019, objeto do presente estudo. O governo editou o referido Decreto n. 9.926/2019, remodelando o Conad, bem como extinguiu parcialmente as previsões a respeito do Decreto n. 5.912/2006 como, por exemplo, o número de assentos no Conselho, período de mandato, recondução ao cargo de representação etc.

Dentre as mudanças ocorridas no Conad durante o governo Bolsonaro está a exclusão total das instituições representativas da sociedade civil dos processos deliberativos e decisórios do Conad, conforme indicado por Coelho (2019), Oliveira (2019), Franceschinelli, Maues e Leirner (2021), Morais, Silva e Frota, (2021), Quintas (2022, p. 87), Costa e Mendes (2023, p. 165). Segundo Mussoi e Quadros (2023), o governo produziu atos normativos para a reforma de conselhos gestores que extrapolavam os limites estabelecidos no Estado Constitucional. Esses atos caminham numa lógica de ampliação de poder e de redução do controle social sobre as políticas públicas por meio dos conselhos. Os autores indicam que essa estratégia do governo é reconhecida como legalismo autocrático e erosão democrática.

De outro lado, em relação às mudanças perpetradas pelo chefe do poder executivo, há o posicionamento de Castro e Gómez (2020) que consideram que as mudanças realizadas no governo Bolsonaro não violam o princípio democrático. Os autores argumentam que poder ser recomendável à participação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas que dizem respeito às drogas, porém não é um direito da sociedade, portanto não é um dever do Estado. Problematisa-se aqui neste artigo a partir da competência discricionária do poder executivo no exercício da função administrativa para compreender: (1) no governo Bolsonaro quais foram as principais mudanças e consequências na estrutura participativa de políticas sobre drogas do Conad; (2) se houve nesse caso o abuso do poder normativo nessa reformulação, ou se a competência discricionária do Chefe do Poder Executivo na regulamentação do desenho institucional desses conselhos permite a reforma nos termos realizados; (3) em que medida a alteração implica no desrespeito à lógica da democratização da administração pública e se aproxima de um paradigma da administração monológica.

Para se atingir o objetivo proposto neste artigo adota-se o método analítico-dedutivo realizado a partir da pesquisa bibliográfica feita sobre a literatura e a legislação consultadas sobre o tema. A primeira seção deste artigo discorre sobre a reforma no Conad com o intuito de estabelecer os vieses das alterações promovidas

pelo governo de Jair Bolsonaro sobre o funcionamento e sobre a composição deste conselho gestor. A partir da Constituição Federal de 1988 a posteriori abordam-se algumas noções gerais sobre a competência discricionária no exercício da função administrativa. Finaliza-se o artigo argumentando sobre o uso indevido da competência discricionária pelo poder executivo do então presidente Bolsonaro na reforma do Conad, e como tal ação pode caracterizar a respectiva administração pública como monológica e não consensual.

2 A REFORMA DO CONAD VIA DECRETO N. 9.926/2019

O tema da política de drogas no Brasil é um assunto polêmico e não diferente durante o governo de Jair Bolsonaro. Segundo apontam Mattos (2019, p. 37-38) e Fábio (2019), no Decreto n. 9.761/2019 do presidente Jair Bolsonaro foi aprovada uma reforma na Política Nacional sobre Drogas, na qual foram realizadas alterações consideráveis quando comparado com o modelo de políticas anteriormente vigente, como, por exemplo, o término da política de redução de danos e o favorecimento da política de abstinência. Com destaque que para Figueiredo e Quadros (2021, p. 70), a política criminal de drogas brasileira tende sempre a ser transgressora de direitos fundamentais garantidos pela Constituição de 1988.

Em especial sobre o Conad, observa-se que este conselho apresenta historicamente um extenso desenvolvimento legislativo até chegar ao desenho institucional criado no governo Bolsonaro. Inicialmente era intitulado como “Conselho Federal de Entorpecentes”, nos termos das Leis n. 7.560/1986 e n. 8.764/1993. Depois, conforme cartilha da Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas Ministério da Cidadania, ele foi reorganizado e transformado em “Conselho Nacional Antidrogas” pela Medida Provisória n. 1.669/1998 (Brasil. Ministério da Cidadania, 2020, p. 8). A nomenclatura de Conselho Nacional Antidrogas – aqui já utilizando a sigla Conad –, foi mantida na vigência do Decreto n. 3.696/2000 que reestruturou e previu como um órgão normativo e de deliberação coletiva integrante do Sistema Nacional Antidrogas (Sisnad), conforme o art. 3º,

caput e inciso I, e o art. 4º do mencionado decreto. Posteriormente, com a Lei n. 11.343/2006 se passou a tratar do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad) com breves menções sobre o Conad. Na sequência adveio o Decreto n. 5.912/2006 que manteve a descrição do Conad como um órgão normativo e de deliberação coletiva do Sisnad, nos termos do art. 2º, I. Este último ato normativo de organização do conselho perdurou de 2006 até a edição do Decreto n. 9.926/2019. Mais recentemente houve nova reestruturação no Conad através do Decreto n. 11.480/2023.

Para aferir quais foram as principais mudanças realizadas pelo governo Bolsonaro no Conad, a seguir elencam-se alterações no órgão e proveniente do ato normativo editado (Decreto n. 9.926/2019) pelo governo Bolsonaro. Para facilitar a compreensão sobre as alterações compara-se conteúdo deste decreto com o imediatamente anterior, o Decreto n. 5.912/2006. Tal análise será permeada com as considerações dadas pela literatura que abordou por meio desses decretos as mudanças no conselho.

Uma primeira alteração no Conad foi à redução do número de assentos do colegiado, diminuindo de 30 conselheiros como previa o art. 5º do Decreto n. 5.912/2006 e passou para 14 com o art. 3º do Decreto n. 9.926/2019. A redução de assentos no Conad impactou a representação de diversas entidades técnicas no conselho – inclusive da administração indireta como os conselhos profissionais. E, também tal redução atingiu a participação no conselho de entidades da sociedade civil como, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Federal de Medicina (CFM), Conselho Federal de Psicologia (CFP), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e União Nacional dos Estudantes (UNE). Pode-se presumir que nesta reformulação no número de assentos no Conad retirando a possibilidade de participação de entidades da sociedade civil e técnica afeta e também impossibilita um debate plural sobre as políticas públicas e as drogas.

Em relação à retirada dos assentos de representantes de diversos setores sociais na composição do Conad, conforme apontou Coelho (2019), o Conselho se tornara essencialmente composto apenas por representantes da administração federal e de dois conselhos estaduais antidrogas. Oliveira (2019) chama a atenção ao fato de que se antes havia 13 (treze) conselheiros representantes de setores da sociedade civil no Conad. Após as modificações realizadas pelo Decreto n. 9.926/2019 a participação de setores da sociedade civil passou a depender de que o membro integrante dos conselhos estaduais antidrogas também fosse representante da sociedade civil e não agentes públicos do governo estadual. A partir dessa consideração de Oliveira é possível afirmar que o Conad ficou numa linha tênue entre ser um conselho gestor com escassa participação de setores da sociedade civil ou então um conselho governamental em sua totalidade. Para Franceschinelli, Maués e Leiner (2021) essa alteração no Conad evidenciou uma estratégia governamental de alteração nos conselhos gestores instituídos por Lei, modificando a composição para reduzir o poder deliberativo e de controle.

Ademais, ao reduzir os representantes de diversos setores sociais da composição do Conad, o governo atinge a literalidade da Lei n. 11.343/2006 que trata do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad. O art. 8º-D, incluído pela Lei n. 13.840/2019 e sancionado pelo Presidente Jair Bolsonaro elenca os objetivos do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas e o inciso II descreve que um deles é “viabilizar a ampla participação social na formulação, implementação e avaliação das políticas sobre drogas”. Com efeito, o poder executivo teria o poder de vetar o referido trecho no momento pertinente do processo legislativo, mas posteriormente com a criação do Decreto n. 9.926/2019 agiu frontalmente contrário à lei em sentido formal e a hierarquia normativa.

Outra questão prejudicial a uma participação plural no Conselho reside no fato de que antes do Decreto n. 5.912/2006, o art. 6º estabelecia um mandato de 2 anos para os conselheiros e era permitida a possibilidade de uma recondução. Todavia, o Decreto n. 9.926/2019 revogou o respectivo dispositivo, não dispondo acerca do período de mandato e da viabilidade de recondução. Isso pode ser

atribuído à composição de apenas conselheiros do setor público federal e estadual. A composição do Conad também sofreu alterações quanto à participação de representantes das entidades da Federação. Enquanto no Decreto n. 5.912/2006 o art. 5º, V assegurava assentos para os conselhos estaduais sobre drogas, indicados pelo Presidente do Conad, o Decreto n. 9.926/2019, através do art. 3º, VI e VII, passou a se dar tanto por representantes dos referidos conselhos estaduais como também de órgãos estaduais de políticas sobre drogas.

Inclui-se também a alteração relacionada à omissão do convite ao Ministério Público Federal (MPF) para participar como observador e sem direito a voto e que estava previsto no art. 11, parágrafo único do Decreto n. 5.912/2006. No entanto, não houve qualquer disposição semelhante no Decreto n. 9.926/2019.

O voto de qualidade do Presidente do Conad em caso de empate nas deliberações originalmente presente no art. 9º do Decreto n. 5.912/2006, que à época era presidido pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, conforme o art. 5º, I do mesmo decreto, manteve-se no Decreto n. 9.926/2019, no art. 4º, §3º. A diferença é que, segundo o art. 3º, I, do Decreto n. 9.926/2019, a Presidência do Conad, e, por decorrência, a possibilidade do exercício do voto de qualidade, caberia ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Durante a vigência do Decreto n. 5.912/2006, o art. 11 permitia que o Presidente do Conad instituísse grupos técnicos. Entretanto, o Decreto n. 9.926/2019 trouxe uma alteração significativa ao vedar completamente a possibilidade de criação de subcolegiados no art. 12. Assim, o Conad passou a contar apenas com dois subcolegiados regularmente instituídos e desempenhando funções não decisórias e meramente de assessoramento no âmbito do Conad: a Comissão Bipartite e o Grupo Consultivo, previstos nos artigos 6º e 7º, respectivamente, do Decreto n. 9.926/2019.

Anteriormente, o Decreto n. 5.912/2006 não previa a frequência das reuniões ordinárias. Contudo, o regimento interno anterior (Portaria n. 473/2014) estabelecia no art. 14, I, a realização de quatro reuniões anuais (Brasil. Ministério da Justiça, 2014). Porém, no Decreto n. 9.926/2019 essa previsão foi modificada

no art. 4º, para uma reunião por semestre. Assim, na comparação observa-se uma redução na quantidade de reuniões ordinárias programadas.

Por fim, merece destaque também dentre as alterações a restrição na divulgação das deliberações em curso, conforme posto no art. 11 do Decreto n. 9.926/2019. Tal disposição conferiria poder discricionário aos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e de Estado da Cidadania na divulgação e acesso das informações em discussão no Conselho. Tal alteração sugere uma limitação para a sociedade na transparência pública da agenda política debatida no Conselho, de modo a limitar o controle da sociedade sobre a criação de políticas públicas acerca das drogas. A transparência na gestão pública é salutar no Estado Democrático ao promover a clareza e o controle sobre as ações dos governantes eleitos pelo voto popular. Logo, a legitimidade democrática do Conad depende da fiscalização da sociedade acerca das discussões que ocorrem no interior do Conselho e, para tanto, é saudável a publicidade dos trabalhos realizados no conselho.

3 A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E OS REGULAMENTOS DO ART. 84, VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

3.1. Noções gerais sobre a discricionariedade administrativa

A função administrativa é uma das três funções do Estado em paralelo à legislativa e à judicial. Tem como pressuposto básico a competência discricionária ou discricionariedade administrativa. Esse fenômeno é que confere a esfera de poder estatal a independência em relação às demais funções (Pires, 2021, p. 166-167). A atividade administrativa tem como pilares a observância dos fundamentos e limites do sistema jurídico, devendo estar intrinsecamente relacionada aos princípios do Estado de Direito e da ordem constitucional. A Constituição brasileira de 1988 prevê que o poder emana do povo e que o poder exercido pelo administrador advém da legislação (a qual é simbolicamente expressão do poder do povo). Com efeito, a atividade administrativa deve perquirir os objetivos orientados pela lei (Bandeira de Mello, 2017, p. 49-54).

Considerando que a função administrativa tem condição antecedente a imprescindível subordinação à lei (leia-se, ao sistema jurídico), o poder discricionário da administração pública em verdade deve ser considerado como um “dever discricionário” de atuação. Isto é, de buscar o alcance da finalidade legal. No entanto, predomina atualmente a concepção da discricionariedade como um “poder” (Bandeira de Mello, 2017, p. 15-16). A discricionariedade pode ser conceituada como:

[...] a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente (Bandeira de Mello, 2017, p. 48).

Porém, atualmente a literatura afirma que a concepção da discricionariedade administrativa caminha no sentido de uma técnica decisória estatal – para qualquer dos poderes que estejam no exercício da função administrativa – a qual restringe a liberdade das escolhas políticas. Isto porque, a legitimidade da discricionariedade administrativa está atrelada no dever de que sejam considerados de princípios constitucionais, direitos fundamentais, a proporcionalidade, a boa-fé etc. Portanto, contemporaneamente não se admite que a discricionariedade seja absoluta e ilimitada (Marrara, 2012, p. 210-212).

Assim, a atuação da autoridade pública só é legítima quando se encontra nos parâmetros conferidos pelo sistema jurídico, de modo que não há competência para a violação do princípio da legalidade ou dos valores consagrados no Estado Democrático de Direito (Flores, 2014, p. 387). Com efeito, a discricionariedade é um verdadeiro dever de agir conforme as normas constitucionais e legais (Madalena; Vedana, 2020, p. 523). Deste modo a discricionariedade e o Estado Constitucional

são compatíveis entre si, haja vista que, ao mesmo tempo que há ainda o espaço a decisão no exercício da função administrativa, as escolhas devem estar pautadas pela observância dos parâmetros normativamente estabelecidos da Constituição e das leis (Cademartori; Oliveira, 2016, p. 180).

Assim, no atual contexto da constitucionalização e evolução do direito administrativo não são mais aceitos os atos considerados como de “soberania” ou tão-somente “políticos”. Nesse sentido, é imperioso o aprimoramento do controle valorativo acerca do poder discricionário, que passa a ser considerado não apenas como uma liberdade de escolha, mas sim como uma competência administrativa vinculada ao direito fundamental à boa administração (Freitas, 2015, p. 118).

Em resumo, a discricionariedade não é absoluta no Estado Democrático de Direito. Haja vista que as normas constitucionais e legais são limites e restrições ao exercício desse poder (ou dever). Se essa competência segundo a doutrina já esteve configurada num espaço de ampla capacidade de escolhas por parte do governante e pautada na conveniência e oportunidade do mérito administrativo, o desenvolvimento do debate teórico mostra que hoje a Constituição, os direitos fundamentais e o sistema jurídico operam de modo a colocar freios e limites na discricionariedade.

3.2. Há limites para a discricionariedade na organização da estrutura administrativa pelo chefe do Poder Executivo?

A discricionariedade administrativa está presente nos regulamentos administrativos. Nesse sentido, nas palavras de Pires (2020, p. 203): “[...] no exercício da competência discricionária, em realização da função administrativa, é possível que a escolha, dentre a pluralidade de decisões legítimas, seja feita e externada por um regulamento”.

Nesta reflexão, a principal norma constitucional é o art. 84, VI, alínea “a”, da Constituição de 1988, que segundo a doutrina é uma exceção à disciplina geral ou regime jurídico dos regulamentos administrativos. Trata-se de um dispositivo

que atribui competências restritas ao Presidente da República. Basicamente o possibilita adaptar a organização dos órgãos federais criados anteriormente por lei na estrutura administrativa. Além disso, prevê a possibilidade de alteração de algumas, mas não de todas as atribuições destes órgãos, pois seria o mesmo que promover a extinção deles (Bandeira de Mello, 2014, p. 350-351).

Vale registrar que a organização da estrutura administrativa estabelecida no referido art. 84, VI, alínea “a”, da Constituição pode ser enquadrado como uma competência que se materializa num ato político, haja vista que tem diretamente como alicerce a norma constitucional. Nesse contexto, de acordo com Pires (2020, p. 303-305), os atos políticos são aqueles que extraem o fundamento diretamente da Constituição (federal ou estadual) e não das outras normas do ordenamento jurídico. O autor acompanha o posicionamento doutrinário que considera equivocada a divisão entre a função política – e, por decorrência, os atos políticos – separada das outras funções estatais.

Tais atos apresentam a característica da discricionariedade administrativa e como em qualquer ato administrativo, poderá haver a ponderação com base na teoria dos princípios e o controle de seus elementos e pressupostos.

Nesse sentido:

De tal sorte, a liberdade que é outorgada à Administração Pública, sobretudo ao mais alto escalão – a quem é competente para a edição de atos políticos, como o chefe do Executivo e seus ministros ou secretários –, mesmo com a possibilidade de emitir atos com fundamento imediato em normas constitucionais, consiste, estruturalmente, na mesma liberdade possível que se reconhece a qualquer outro ato administrativo (Pires, 2020, p. 304).

Nesse contexto, em seu voto o Min. Roberto Barroso do STF e relator da ADPF n. 622 – a qual tratou das modificações Conanda – afirmou que é da competência discricionária do Presidente da República o exercício da gestão da Administração Pública Federal, o que inclui o papel de conferir o arranjo da

organização e funcionamento dos órgãos federais. Não obstante, enfatiza que a discricionariedade do Chefe do Poder Executivo não se dá de maneira absoluta, mas está limitada pelas normas constitucionais e legais. Ademais, o controle realizado pelo Poder Judiciário nesses casos deve se dar de maneira ocasional em face da separação de poderes (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2021a, p. 16-17). A respeito da temática, constou de maneira expressa na ementa da referida ADPF n. 622 que “A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, o exercício dessa competência encontra limites na Constituição e nas leis, e deve respeitá-las” (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2021a, p. 2).

Esta norma extraída da decisão realizada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 622, no caso do Conanda, é importante precedente para a reflexão a seguir acerca do controle jurisdicional das reformas via regulamentos administrativos realizadas em órgãos como o Conad.

4 O USO INDEVIDO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA COMO JUSTIFICATIVA PARA A REFORMA DO CONAD

Cumprir destacar conforme alerta Madalena e Vedana (2020, p. 544-547, 550), que a discricionariedade no Brasil é corriqueiramente usada para legitimar escolhas não republicanas e interesses próprios da autoridade. O que contraria indubitavelmente, como indicado anteriormente neste artigo, à legalidade, a constitucionalidade e o Estado Democrático.

Em especial sobre das, alterações no Conad promovidas pelo Decreto n. 9.926/2019, em janeiro de 2021 o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.659. Os dispositivos questionados do Decreto n. 9.926/2019 foram os artigos 3º (composição do Conad) e 14, I (que revogou dispositivos do Decreto n. 5.912/06) (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2021b). Ao prestar informações na mencionada ação, a Presidência da República, citando o art. 84, VI, alínea “a” da Constituição

argumentou a existência de competência normativa do Presidente da República para poder “[...] configurar a estrutura administrativa de maneira que julgar mais eficiente [...]” (Brasil. Advocacia Geral da União, 2021a, p. 6).

Nesse mesmo sentido, a Advocacia Geral da União (AGU) manifestou-se na mesma ADI n. 6.659, afirmando que a organização dessa estrutura administrativa participativa do Estado brasileiro estaria no rol de competências discricionárias do Presidente da República. Segundo a AGU, a atividade de “[...] organização administrativa é matéria essencialmente discricionária, cuja maleabilidade é indispensável para que se possa alcançar o interesse público” (Brasil. Advocacia Geral da União, 2021b, p. 9). O argumento utilizado para justificar seriam tanto as mudanças de contexto desde a instituição do conselho, quanto à pluralidade de concepções políticas que integram o Executivo ao longo dos anos.

Com efeito, verifica-se de o acordo com a Presidência da República e a AGU que a discricionariade do Presidente da República na edição de atos normativos referentes à organização da estrutura administrativa foi utilizada à época pelo governo como um instrumento para justificar as alterações no Conad. Este argumento governamental baseia-se numa visão que não enxerga limite a discricionariade administrativa do Executivo. No entanto, neste artigo a arrazoa-se que ela se mostra incompatível a ordem constitucional, ao Estado Constitucional brasileiro, e ao precedente julgado pelo STF na ADPF n. 622 como tratado na seção anterior.

Há um intenso vínculo entre o direito e a política através do conceito dediscricionariade administrativa. Essa relação pode ser ilustrada na abstrata noção de mérito administrativo, que é frequentemente percebido como um espaço alheio à previsibilidade das ações exigidas pelas normas constitucionais e a fiscalização jurídica. O mérito administrativo é muitas vezes utilizado pelo governante com tendências a práticas autoritárias como mecanismo para escapar do controle e conduzir aos estados de exceção (Pires, 2021, p. 166-170). Esta perspectiva interage também com a literatura que trata do legalismo autocrático e da erosão democrática na medida em que mostra o uso estratégico que governantes autoritários fazem

do direito para minar as bases do Estado Constitucional e Democrático de Direito (Corrales, 2015; Freeman, 2018; Ginsburg e Huq, 2018; Landau, 2021; Scheppele, 2018). Com efeito, a própria discricionariedade administrativa pode ser utilizada como um instrumento jurídico para justificar a adoção de atos com uma visão enviesada, conferindo margem para as obstinações de governantes autocratas. De modo que se trata de uma ferramenta jurídica para escapar dos controles sociais e ampliar o Poder Executivo e se alinhando com a teoria do legalismo autocrático.

Dentre os vícios apontados por Marrara (2012, p. 222) é o mau uso da discricionariedade que se materializa em duas hipóteses: (1) no caso de atos pautados por razões pessoais e para perseguir administrados, assim estando a depender do caso o motivo, a finalidade e a razoabilidade viciadas; (2) no caso de atos que têm como justificativa fatos falsos ou desvirtuados, utilizados pela autoridade como fundamento que permita uma determinada decisão. Este mau uso da discricionariedade está presente nas justificativas utilizadas pelo governo Bolsonaro e AGU para as alterações do Conad.

Merece destaque o comentário do presidente Bolsonaro destacado pelo Portal de Notícias G1, quando perguntado o que o motivou a fazer as alterações realizadas nos conselhos gestores. E, segundo o então presidente “nós queremos enxugar os conselhos, extinguir a grande maioria deles para que o governo possa funcionar. Não podemos ficar reféns de conselhos, muitos deles [ocupados] por pessoas indicadas por outros governos” (G1, 2019). Além disso, na data em que publicou o Decreto n. 9.926/2019, o Presidente postou no seu perfil na rede social X (twitter) que:

Há décadas a esquerda se infiltrou em nossas instituições e passou a promover sua ideologia travestida de posicionamentos técnicos. O decreto que assinei hoje extingue vagas para órgãos aparelhados no Conselho Nacional sobre Drogas e acaba com o viés ideológico nas discussões (Bolsonaro, 2019).

Ambas as falas do Presidente sugerem que o Conad estaria sofrendo na sua composição interna a influência de seus adversários políticos pertencentes ao espectro da esquerda política. Presume-se pelos comentários do Presidente que as deliberações no Conad estariam contaminadas pelo “viés ideológico” e o governo por meio do decreto estaria extinguindo os opositores ao seu governo. Como se mostrou neste artigo, as alterações promovidas pelo decreto editado pelo governo Bolsonaro impactou diretamente na restrição da participação efetiva de representantes de diferentes entidades profissionais e de setores sociais da sociedade civil. Dentre as entidades estão, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Federal de Medicina (CFM), o Conselho Federal de Psicologia (CFP), etc. É problemático generalizar que as atuações destas entidades, sobretudo as de caráter técnico, sejam orientadas por uma ideologia política, em especial o ativismo da esquerda política. É possível presumir, por exemplo, que em relação à exclusão das entidades técnicas da composição do Conad tal decisão faça parte de uma forma de administração do Presidente que subestima a expertise do conhecimento técnico.

5 A MUDANÇA DE PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO MONOLÓGICA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

Para Giovanni e Nogueira (2018, p. 29) uma cultura política participativa confere valor tanto às contribuições da sociedade quanto ao papel do poder público. E, tal cultura amplia-se à medida que se consolida a democratização da administração pública. Nesse sentido, Loureiro e Moreira (2014, p. 477) asseveram que no contexto brasileiro advindo desde a redemocratização, há uma exigência social em um nível cada vez mais acentuado de participação social e transparência na administração pública.

O avanço qualitativo da concepção democrática rumo a um paradigma administrativo mais participativo/deliberativo pode ser representado pela categoria da administração consensual (*soft administration*). É entendida como uma mudança na atitude administrativa do Estado, o qual passa a restringir o número

de decisões unilaterais por atos administrativos impositivos e passa a adotar uma postura que favoreça a deliberação por meio da participação de outros atores no processo decisório (Faleiros Júnior, 2017, p. 71).

Assim, a perspectiva da administração consensual se contrapõe à da administração monológica, a qual impõe obrigações pela autoridade estatal e resiste ao uso de procedimentos decisórios que incluem a participação de setores da sociedade civil nas decisões estatais. Segundo Oliveira e Schwanka (2009, p. 320) historicamente observam-se a passagem de uma gestão administrativa estatal monológica/ autoritária relacionada ao modelo da unilateralidade do ato administrativo para uma gestão administrativa democrática aberta e vinculada à bilateralidade/multilateralidade dos acordos administrativos.

Nesse sentido, a ampliação da participação (governança) na administração pública confere legitimidade democrática para a tomada de decisão (Frey, 2004, p. 123). Nesse entendimento, está implícita a ideia sobre a necessidade da superação do sistema administrativo de caráter ineficiente/burocrático pautado pela lei administrativa para outro tipo vinculada a observância de direitos fundamentais como o da participação popular na gestão estatal para materializar as vontades sociais (Faleiros Júnior, 2017, p. 82-86).

Amiúde no plano teórico, a administração pública no Estado Social e Democrático de Direito tem como pilares o consenso e diálogo. O poder estatal é descentralizado permitindo espaços institucionalizados para a participação popular e para a fiscalização sobre as atividades estatais (Mazzali, 2009, p. 193). Destarte, no Brasil as experiências de descentralização do poder estatal vêm sendo ampliadas a partir da Constituição de 1988 (Moreira Neto, 1992, p. 123-124). E, dentre tais experiências, estão os conselhos gestores, como no caso do Conad.

No trabalho constituinte de 1988 estava em pauta a democratização da administração pública brasileira e a superação do modelo deficitário segmentado e excludente com que as políticas públicas eram implementadas no Brasil (Raichelis, 2018, p. 175-176). Com efeito, é a partir da Constituição de 1988 que se altera a lógica da construção das políticas públicas entendidas como instrumentos para a

solução de problemas públicos que afetam uma coletividade. A criação e implementação de políticas públicas não deve ser restrita a decisão dos representantes eleitos, mas também deve partir da participação popular (Parziale, 2020, p. 263, 266). No Brasil os conselhos gestores de políticas públicas fazem parte de um contexto de conquistas sociais para a ampliação da articulação plural na esfera pública, tendo como fundamento a importância da atuação popular na gestão estatal (Ribas; Meza, 2018, p. 49). Os conselhos gestores setoriais conferem legitimidade democrática para a construção das respectivas políticas públicas, indo em direção contrária à cultura administrativa monológica (Raichelis, 2018, p. 175-178).

O caráter participativo e deliberativo dos conselhos gestores de políticas públicas se alinha a lógica da administração consensual que é peculiar a um Estado Democrático não no seu viés representativo, mas deliberativo. Os conselhos gestores de políticas públicas ao permitir nos processos decisórios internos a participação de diferentes grupos e setores sociais estão conferindo legitimidade democrática para a tomada de decisões da administração pública. Em sentido contrário apontam as evidências coletadas neste artigo frente às alterações provocadas no Conad e oriundas pelo Decreto n. 9.926/2019. Há um movimento de limitação da participação e de controle social restringindo a tomada de decisão no Conad aos gabinetes governamentais em detrimento ao envolvimento de setores da sociedade.

O paradigma da administração consensual e não monológica impõe que as decisões referentes à manutenção e a organização dos conselhos gestores sejam voltadas para o consenso. A reforma do Conad deu-se em sentido oposto e ilustra uma situação em que o poder de discricionariedade administrativa do Executivo viola os princípios, valores e parâmetros democráticos consagrados na Constituição Federal de 1988.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo neste artigo foi propor uma reflexão sobre a discricionariedade administrativa do Poder Executivo a partir das alterações promovidas no

governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad).

Argumentou-se neste artigo que a reforma do Conad na sua composição e no funcionamento suprimiu a participação efetiva de setores da sociedade civil, transformando-o em um conselho governamental. Dentre as principais mudanças realizadas apresentadas aqui estão a: (a) redução do número de assentos do colegiado, especialmente com a eliminação da participação de conselhos profissionais e de outras entidades da sociedade civil; (b) impossibilidade de criação de subcolegiados, grupos de trabalho e similares no Conad; (c) vedação do acesso à informação ao conferir discricionariedade ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e do Ministro de Estado da Cidadania para autorizar ou não a divulgação/publicidade das discussões em curso.

Destacou-se aqui que, em se tratando da competência discricionária da autoridade estatal, a doutrina alerta para importância do estabelecimento de limites ao exercício desse poder. Em face aos limites consagrados presentes na Constituição de 1988 não se pode falar em um espaço de absoluta liberdade para a autoridade pública pautar as suas decisões. Tal premissa, é válida inclusive nos regulamentos administrativos e especialmente no art. 84, VI, alínea “a” da Constituição, o qual estabelece a competência do Presidente da República para dispor acerca da organização da estrutura administrativa dos órgãos federais. O Chefe do Poder Executivo deve ter observância à ordem constitucional ao justificar e fundamentar a alteração no desenho institucional dos conselhos gestores federais, como no caso do Conad.

Além disso, a norma extraída da ADPF n. 622 referente às alterações em outro Conselho (Conanda) e realizadas pelo Decreto n. 10.003/2019 implicaria no dever dos poderes políticos e o Judiciário observarem esses mesmos fundamentos no caso do Conad. No entanto, apesar da tese fixada no precedente possuir caráter genérico e aplicável em outros casos semelhantes, tratou-se de uma decisão casuística referente a um conselho específico. Nesse sentido, o Conad permaneceu com as mudanças realizadas durante toda a gestão do governo Bolsonaro apesar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.659 proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A revogação e reestruturação do Conad ocorreram somente com a edição do Decreto n. 11.480/2023, após o governo Bolsonaro.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discrecionalidade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BOLSONARO, Jair Messias. **Jair M. Bolsonaro@jairbolsonaro**. Não paginado. 22 jul. 2019, 18h42min. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1153420010200731649>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.659**. 2021b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755134159&prcID=6083197#>. Acesso em 5 out. 2021.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Informações n. 00017/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU**. 2021a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755064486&prcID=6083197#>. Acesso em 5 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas**. 11 perguntas para você conhecer a legislação sobre drogas no Brasil. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/publicacoes-1/desenvolvimento-social/cartilha_11-perguntas-para-voce-conhecer-a-legislacao-sobre-drogas-no-brasil.pdf. Acesso em 14 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria n. 473, de 27 de fevereiro de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 53, 28 fevereiro 2014. Disponível em: http://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/899/3/PRT_GM_2014_473.pdf. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.659**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6083197>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em: 9 mar. 2021. P. 16-17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2020.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; OLIVEIRA, Vitória Cristina. Constitucionalização do Direito Administrativo e a sindicabilidade do ato discricionário. **REI – Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 168-191, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/38>. Acesso em 30 out. 2021.

CASTRO, Stephany; GÓMEZ, Gabriel. Brasil bajo Bolsonaro: contrastes a la luz de la Democracia Liberal. In: CHAGUACEDA, Armando; DUNO-GOTTBERG, Luís (Coords.). **La derecha como autoritarismo en el siglo XXI**. Buenos Aires: Fundación Cadal, 2020.

COELHO, Gabriela. Bolsonaro esvazia Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, e OAB perde vaga. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-22/oab-excluida-conselho-nacional-politicas-drogas>. Acesso em 12. fev. 2021.

CORRALES, Javier. Legalismo autocrático na Venezuela. **Journal of Democracy em Português**, p. 1-24, vol. 4, n. 2, out. 2015. Disponível em: http://plataforma-democratica.org/Arquivos/JD-v4_n2_01_Legalismo_autocratico_na_Venezuela.pdf. Acesso em 24 mar. 2024.

COSTA, Pedro Henrique Antunes da; MENDES, Kíssila Teixeira. O Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) e a contrarreforma psiquiátrica. **Argumentum**, v. 15, n. 3, p. 156–170, 2023. DOI: 10.47456/argumentum.v15i3.39919. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/39919>. Acesso em: 10 dez. 2023.

FÁBIO, André Cabette. O que Bolsonaro alterou na Política Nacional sobre Drogas. **Nexo Jornal**, 17 abr. 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/04/17/O-que-Bolsonaro-alterou-na-Política-Nacional-sobre-Drogas>. Acesso em 06 out. 2021.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 2, p. 69-90, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/131126>. Acesso em: 22 maio. 2021.

FIGUEIREDO, Daniel José de; QUADROS, Doacir Gonçalves de. Política criminal de drogas: afronta a direitos fundamentais e desproporcionalidade sob o argumento de proteção à saúde. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 9, n. 1, p. 57-72, abr. 2021. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/6521>. Acesso em 22 mai. 2021.

FLORES, Carlos Arruda. Parâmetros para o controle judicial da discricionariedade administrativa. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 382-406, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/5760/3137>. Acesso em: 01 nov. 2021.

FRANCESCHINELLI, Milena; MAUES, Babi; LEIRNER, André. Transconselhos: retomar luta por democracia participativa. **Outras Palavras**, 27 jan. 2021. <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/transconselhos-retomar-luta-por-democracia-participativa/>. Acesso em 12 fev. 2021.

FREEMAN, Will. Colonization, Duplication, Evasion: the institutional strategies of autocratic legalism. **Ssrn Electronic Journal**, p. 2-23, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3210488>. Acesso em: 24 mar. 2024.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 36, n. 70, p. 115, 17 jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n70p115>. Acesso em: 5 out. 2021.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 119-138, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982>. Acesso em 25 mar. 2021.

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

GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. Introdução. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2018.

G1. Bolsonaro diz que quer extinguir a maioria dos conselhos formados por governo e sociedade civil. Rio de Janeiro, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/22/bolsonaro-diz-que-quer-extinguir-a-grande-maioria-dos-conselhos-formados-por-governo-e-sociedade-civil.ghtml>. Acesso em 5 out. 2021.

LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. Tradução de Ulisses Levy Silvério dos Reis e Rafael Lamera Giesta Cabral. **REJUR - Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 1-16, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v4.n7.p17-71.2020>. Acesso em 24 mar. 2024.

LOUREIRO, Maria de F. M.; MOREIRA, Francisco R. F. As ouvidorias do sistema de justiça: fundamento democrático, participação Popular e gestão pública. **Revista Themis: Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC)**, Fortaleza, v. 12, p. 455-488, 2014. Disponível em: <https://revistathemis.tjce.jus.br/THEMIS/article/view/49>. Acesso em 10 dez. 2023.

MADALENA, Luis Henrique Braga; VEDANA, Óliver. O mistério do mal da discricionariedade (administrativa). **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, n. 2, p. 523-553, 2º quadrimestre de 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16862/9577>. Acesso em: 01 nov. 2021.

MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 207-247, jan./abr. 2012.

MAZZALI, Gisele C. O dever de motivar e a ação administrativa discricionária. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 4, n. 1, p. 179-195, 1º quadrimestre de 2009. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7270/4139>. Acesso em: 01 nov. 2021.

MORAIS, Neiara; SILVA, Maria Andréa Luz da; FROTA, Francisco Horacio da Silva. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 223-246, 2021. DOI: 10.22456/1982-5269.111187. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/111187>. Acesso em: 06 dez. 2023.

MATTOS, Kênia Rodrigues. Política nacional sobre drogas: uma análise da crença que permeia a lógica carcerária e a população atingida. **Áskesis**, São Carlos, v. 8, n.2, jul.-dez. 2019, p. 33-49. Disponível em: <https://revistaaskesis.ufscar.br/index.php/askesis/article/view/425>. Acesso em 6 out. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa e judicial. Fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MUSSOI, Hélio Gustavo; QUADROS, Doacir Gonçalves de. Conselhos gestores de políticas públicas: entre a participação deliberativa e o pluralismo jurídico. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 641-667, 2021a. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/58579/37755>. Acesso em 06 out. 2021.

MUSSOI, Helio Gustavo; QUADROS, Doacir Gonçalves de. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 582-606, 2023. DOI: 10.21783/rei.v8i3.680. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/680>. Acesso em: 6 dez. 2023.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Conad: Governo Bolsonaro não sabe funcionar respeitando a diversidade de interesses. **Justificando**, São Paulo, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/07/25/conad-governo-bolsonaro-nao-sabe-funcionar-respeitando-a-diversidade-de-interesses/>. Acesso em 12. fev. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 104, p. 303-322, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em 22 maio. 2021.

PARZIALE, Aniello dos Reis. A anatomia dos conselhos participativos. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 14, p. 263-280, jul-set. 2020.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Controle judicial da discricionariedade administrativa**: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Estados de exceção**: a usurpação da soberania popular. São Paulo: Contracorrente, 2021.

QUINTAS, Ana Caroline de Moraes Oliveira. **Estado, comunidades terapêuticas e neoliberalismo**: um estudo sobre a política de drogas no Brasil. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Medicina Social Hesio Cordeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 116 f. 2022. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/18715>. Acesso em: 10 dez. 2023.

RAICHELIS, Raquel. Conselhos Gestores. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2018.

RIBAS, João André Nascimento; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes. Os conselhos gestores de políticas públicas: espaços de consolidação da administração pública societal? **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 10, n. 1, p. 45-54, jan. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i1.1492>. Acesso em: 28 jul. 2020.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. **Law Review**, University of Chicago, v. 85, p. 545-583, 2018. Disponível em: <https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>. Acesso em: 24 mar. 2024.

Submissão: 6.mar.24

Aprovação: 26.mar.24