

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE – UFF

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO DE ANGRA DOS REIS – IEAR/UFF

**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE TERRITÓRIOS E
SABERES – TERESA**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**MAPEAMENTO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO
DE ANGRA DOS REIS/RJ**

Autor:

Gil de Souza von der Weid

Orientação:

Professora Priscila Riscado

Angra dos Reis/RJ

2023

Monografia apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Territórios e Saberes – TERESA – da Universidade Federal Fluminense

**MAPEAMENTO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS/RJ**

Resumo: Buscando entender a importância dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas na consolidação da democracia participativa proposta pela Constituição de 1988, este trabalho se propõe a realizar um mapeamento das legislações existentes no município de Angra dos Reis acerca da criação de Conselhos Municipais de Políticas Públicas, identificando o contexto político de suas edições e realizando comparações e análises entre as legislações criadas.

Palavras Chave:

Conselhos de Políticas Públicas; Angra dos Reis; Legislação; Mapeamento.

Orientação:

Professora Priscila Riscado

Gil de Souza von der Weid

Angra dos Reis/RJ

2023

GIL DE SOUZA VON DER WEID

MAPEAMENTO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO
DE ANGRA DOS REIS/RJ

Trabalho monográfico de conclusão de curso *lato sensu* apresentado ao Instituto de Educação de Angra dos Reis, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão de Territórios e Saberes.

Data de aprovação: 27/09/2023

Prof^a. Dr^a. Priscila Riscado– Orientadora
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Andrés Del Río
Universidade Federal Fluminense

Prof^a. Dr^a. Caroline Rocha dos Santos
Universidade Federal Fluminense

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1.Histórico dos Conselhos de Políticas Públicas no Brasil

1.2.Participação da Sociedade Civil nos Conselhos de Políticas Públicas – Entendimento do Supremo Tribunal Federal

2. IDENTIFICAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ANGRA DOS REIS A PARTIR DE SUA LEI DE CRIAÇÃO

2.1.Lei Orgânica do Município, Constituição Federal e Previsibilidade da Criação de Conselhos Municipais de Políticas Públicas

2.2.Conselhos de Políticas Públicas Criados em Angra dos Reis – Pós Constituição de 1988

2.3.Conselhos Municipais de Políticas Públicas em Angra dos Reis a Partir de Sua Legislação de Regência

2.3.1. Casos Excepcionais: Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo e Conselho Municipal de Entorpecentes.

3. CLASSIFICAÇÃO E DIVISÃO DOS CONSELHOS DE ANGRA DOS REIS

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa surgiu das experiências vivenciadas a partir do trabalho realizado enquanto assessor jurídico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em atuação junto à 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Angra dos Reis (cuja atribuição se estende aos municípios de Mangaratiba e Paraty). A atuação deste órgão do Ministério Público consiste – em apertada síntese – na promoção da defesa judicial e extrajudicial dos direitos transindividuais relativos à saúde, ao idoso e à pessoa com deficiência¹.

Em resumo a atuação profissional consiste na investigação e acompanhamento da execução de políticas públicas relativas ao direito à saúde, ao direito da pessoa idosa e ao direito da pessoa com deficiência. Com isso foi possível estabelecer um contato mais direto com os conselhos municipais de políticas públicas, sendo possível observar a diferença que o seu funcionamento gera – ou pode gerar – na qualidade dos serviços públicos oferecidos em suas respectivas áreas de atuação.

Atentou-se à potencialidade de tais instituições, que podem converter-se efetivamente em experiências de democracia direta e participativa caso seus institutos sejam bem manejados e a sociedade civil organizada esteja presente enquanto agente – e não mero observador – na gestão da coisa pública. Tal potencialidade despertou o interesse por uma maior compreensão sobre tais institutos. A pesquisa começou, então, para entender como se dava essa estruturação no município de Angra dos Reis, sede da atuação profissional e local de moradia do pesquisador.

O objetivo inicial da pesquisa era, a partir de um levantamento da estrutura normativa dos Conselhos Municipais – ou seja, a partir da identificação das normas que criaram os conselhos no município – observar seu funcionamento, identificando os conselhos ativos e, dentre esses, se havia realmente a possibilidade de intervenção da sociedade civil no rumo das políticas públicas. Se pretendia também saber sobre a

¹ Há, ainda, a atribuição para a defesa do patrimônio público, da probidade administrativa e da cidadania em relação especificamente ao município de Mangaratiba.

participação das representações das comunidades tradicionais nestes processos, identificando a ocupação de tais espaços representativos por estes comunitários.

No entanto, para tornar a pesquisa exequível, foi necessário concentrar no primeiro ponto, qual seja, o levantamento normativo dos Conselhos Municipais de políticas públicas de Angra dos Reis. Isso porque houve grande dificuldade no processo de identificação das documentações mais básicas referentes aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas: suas leis de criação e regência.

Como será esclarecido ao longo do trabalho as leis de criação/regência dos Conselhos de Políticas Públicas são o “pontapé inicial” na organização destas entidades, delimitando sua atuação, definindo como sua composição e o processo de escolha de seus membros, seu método de funcionamento etc. Todos esses elementos estão – com maior ou menor desenvolvimento – definidos na lei de criação/regência de cada conselho.

No entanto, apesar da obrigatoriedade de publicidade dos atos do poder público e a (legítima?) expectativa no acesso facilitado aos instrumentos legais de criação dos conselhos municipais de políticas públicas de Angra dos Reis, o processo de busca dessa documentação acabou por tomar toda a pesquisa. As leis de criação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Angra dos Reis são normas de acesso bastante difícil, mesmo em se consultando diferentes mecanismos de busca de legislação, como será explicitado ao longo da pesquisa. Por essa razão, para os fins desta pesquisa não será possível entrar no debate sobre o funcionamento dos Conselhos, ou seja, se está realizando reuniões e se estas estão permitindo alguma forma de influência nas suas respectivas áreas de atuação, que precisará ficar para pesquisa posterior, que poderá utilizar este trabalho enquanto base.

Identificado o novo problema – ausência de informações centralizadas sobre os conselhos municipais de políticas públicas de Angra dos Reis – a pesquisa passou a focar neste mapeamento. Iniciou-se assim a busca pelas informações sobre os Conselhos que ao menos foram formalmente instituídos no município de Angra dos Reis para, então, elaborar uma análise ainda que inicial sobre a conformação destes.

Para tanto, no primeiro capítulo buscamos expor o que seriam os Conselhos aqui estudados, identificando suas características centrais e seus princípios norteadores a partir da análise da produção acadêmica sobre o tema. Ainda nesse capítulo inicial identificaremos o histórico da formação destes Conselhos no Brasil e a sua presença na Constituição Republicana de 1988 enquanto mecanismo de participação cidadã. Nesse sentido é feito um destaque a entendimento recente proferido pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal – STF – acerca da imprescindibilidade da existência de representação da sociedade civil junto aos Conselhos.

No segundo capítulo será apresentada a importância dos Conselhos de Políticas Públicas no município de Angra dos Reis. Para tanto será explicitada a previsão dos Conselhos de forma expressa e minuciosa já na Lei Orgânica do Município. Ato contínuo serão individualizados os vinte e sete Conselhos Municipais de Políticas Públicas identificados no município a partir de sua norma de criação/regência, destacando seus aspectos mais importantes e o contexto político municipal quando da sua aprovação.

Por fim, no terceiro capítulo serão feitas classificações entre os Conselhos aqui identificados, apresentando suas similaridades e diferenças a partir de aspectos objetivos presentes nas suas normas de regência. Identificaremos, assim, sua natureza, a forma de estabelecer sua composição e a busca pela representatividade social de seus membros, identificando, por fim, a qual órgão do poder executivo municipal cada um deste se encontra vinculado.

Passemos, então, à delimitação destes instrumentos de controle social das políticas públicas, diferenciando-os de outros institutos similares, apresentando suas características fundamentais e princípios regentes, assim como o histórico de sua implementação no Brasil. A partir desse entendimento observaremos sua aplicação no município de Angra dos Reis.

1. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Conselhos de Políticas Públicas, também chamados de Conselhos de Direitos ou Conselhos Gestores de Políticas Setoriais, são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, criados por lei específica, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, sendo instrumento de fortalecimento da cidadania e participação da comunidade na gestão da coisa pública². Não possuem caráter executivo, exercendo, no entanto, verdadeiro controle social do poder público³. São, em verdade, uma das principais experiências de democracia participativa, sendo uma conquista da institucionalidade democrática. Trata-se, assim, de equipamento institucional que objetiva permitir o envolvimento da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas⁴.

Nas palavras de ALLEBRANDT⁵, citando TEIXEIRA (2000a):

“Tratam-se de órgãos públicos, criados por lei, regidos por regulamentos aprovados por seu plenário e referendados pelo Executivo e, em muitos casos, tem caráter obrigatório definido na legislação, sendo que sua não existência penaliza os municípios no processo de repasses de recursos pelos outros dois níveis de governo. Sua composição, não importa de forma padronizada, garante a sua especificidade, apesar da exigência de paridade de representantes do governo e da sociedade civil.”

Devem ser criados por lei expressa nesse sentido, sendo certo que é esta mesma lei quem define sua área temática e a natureza da sua atuação, ou seja, se o conselho terá características de mobilização, de deliberação ou de consulta⁶. Da mesma forma é a lei de regência quem determinará, também, sua área temática de atuação, suas características, sua forma de financiamento, escolha de membros. Enfim, é a lei que cria o Conselho quem determina todos os limites e natureza deste e de sua atuação.

² ARZABE, 2001.

³ COVAS, 2018.

⁴ KRONENBERGER, TENÓRIO, DIAS e BARROS (2012)

⁵ ALLEBRANDT, 2003.

⁶ COVAS, 2018.

1. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Conselhos de Políticas Públicas, também chamados de Conselhos de Direitos ou Conselhos Gestores de Políticas Setoriais, são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, criados por lei específica, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, sendo instrumento de fortalecimento da cidadania e participação da comunidade na gestão da coisa pública¹. Não possuem caráter executivo, exercendo, no entanto, verdadeiro controle social do poder público². São, em verdade, uma das principais experiências de democracia participativa, sendo uma conquista da institucionalidade democrática. Trata-se, assim, de equipamento institucional que objetiva permitir o envolvimento da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas³.

Nas palavras de ALLEBRANDT⁴, citando TEIXEIRA (2000a):

“Tratam-se de órgãos públicos, criados por lei, regidos por regulamentos aprovados por seu plenário e referendados pelo Executivo e, em muitos casos, tem caráter obrigatório definido na legislação, sendo que sua não existência penaliza os municípios no processo de repasses de recursos pelos outros dois níveis de governo. Sua composição, não importa de forma padronizada, garante a sua especificidade, apesar da exigência de paridade de representantes do governo e da sociedade civil.”

Devem ser criados por lei expressa nesse sentido, sendo certo que é esta mesma lei quem define sua área temática e a natureza da sua atuação, ou seja, se o conselho terá características de mobilização, de deliberação ou de consulta⁵. Da mesma forma é a lei de regência quem determinará, também, sua área temática de atuação, suas características, sua forma de financiamento, escolha de membros. Enfim, é a lei que cria o Conselho quem determina todos os limites e natureza deste e de sua atuação.

¹ ARZABE, 2001.

² COVAS, 2018.

³ KRONENBERGER, TENÓRIO, DIAS e BARROS (2012)

⁴ ALLEBRANDT, 2003.

⁵ COVAS, 2018.

Dentre os princípios que caracterizam os conselhos de políticas públicas podemos destacar a legalidade, a permanência, a colegialidade, a paridade e a não executividade⁶.

O princípio da **legalidade** traduz o fato anteriormente exposto de que o Conselho apenas pode ser criado por lei específica neste sentido, sendo necessária uma norma aprovada pelo poder legislativo e sancionada pelo poder executivo que crie (ou determine/autorize a criação de) determinado conselho para que este possa ser considerado enquanto existente.

Excepcionalmente um Decreto pode cumprir a função de norma criadora de Conselho de Política Pública. No entanto tal medida confere menos estabilidade à sua atuação, eis que – ao menos em tese – pode ser dissolvido ou ter sua composição alterada por ato unilateral da chefia do Poder Executivo. Tal debate, no entanto, será aprofundado a seguir.

A **permanência** se liga ao princípio da legalidade. Isso porque, em só podendo ser criado por lei específica, um conselho também apenas pode ser extinto por lei específica neste sentido, em obediência ao princípio do paralelismo das formas⁷. Eventuais discontinuidades do funcionamento do conselho devem ser entendidas enquanto irregularidades na execução da sua lei de criação.

Pelo princípio da **colegialidade** os conselhos devem ser formados por um colegiado, sendo também colegiadas todas as suas decisões. Dessa forma, por mais que possam existir distintos cargos na administração do Conselho (presidente, vice-presidente, secretário etc.), suas decisões devem ser tomadas a partir de decisão assemblear de seus membros, não havendo distinção entre estes.

Já a **paridade** tem frontal relação com o princípio anterior. O conselho deve ter número de cadeiras distribuído de forma equânime entre representações da sociedade

⁶ COVAS, 2018.

⁷ Pelo princípio do paralelismo das formas, a forma de criação de uma norma deve ser seguida para a sua alteração ou revogação.

civil e da administração pública. Deve ser ressaltado, no entanto, que existem diferentes entendimentos quanto ao cumprimento deste princípio em especial, eis que a paridade pode ser entendida enquanto bipartite (governo e sociedade), tripartite (governo, iniciativa privada e trabalhadores), quadripartite (governo, sociedade, trabalhadores e usuários), ou ainda inúmeros outros arranjos possíveis, sobretudo ao se ter enquanto objetivo garantir representatividade a grupos sociais específicos⁸.

Por fim, pelo princípio da **não executoriedade** reforça-se a característica fiscalizatória e propositiva do Conselho, pela qual a este não incumbe a realização de políticas públicas, mas sim atuar em conjunto ao Poder Executivo, em papel propositivo e/ou fiscalizador, auxiliando-o na sua função de realização das políticas públicas.

Mais especificamente no que tange aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas há que se debater acerca da obrigatoriedade de sua instalação. Com a aprovação e sanção da sua lei criadora não há controvérsias sobre a obrigatoriedade de instalação do Conselho: cabe ao Poder Executivo tão somente dar cumprimento ao determinado. As Secretarias Municipais (ou demais órgãos do Poder Executivo) aos quais o Conselho esteja vinculado tem, inclusive, a responsabilidade por garantir condições de estrutura para seu funcionamento⁹.

No entanto é de se ressaltar que a criação de determinados conselhos é condição para o recebimento de específicas verbas estaduais e/ou federais. Nestes casos, a não criação do conselho acabaria gerando um prejuízo à arrecadação municipal. Em tais situações entendemos haver sim “obrigatoriedade” na criação do conselho correspondente, sob pena do cometimento de ato de improbidade administrativa (art. 10 da Lei 8.429/1992)¹⁰ quando não olvidados todos os esforços para a criação de tais conselhos por parte do Poder Executivo, eis que sua inação estaria acarretando prejuízos ao erário, a partir do não recebimento de verbas.

⁸ ALLEBRANDT (2003).

⁹ KRONENBERGER, TENÓRIO, DIAS e BARROS (2012)

¹⁰ “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente (...)”

Mas, em verdade, a demanda trazida pela realidade do município conjugada à organização e articulação dos atores políticos locais é que determinará a criação de conselhos municipais para a atuação nas mais diversas áreas onde se demande uma maior participação social para a realização das políticas públicas.

1.1.Histórico dos Conselhos de Políticas Públicas no Brasil

A existência de Conselhos na gestão pública brasileira não é recente. Em verdade, enquanto órgãos consultivos e de assessoramento existem mesmo desde a década de 1930, sendo certo que a fundação do Conselho Nacional de Saúde foi se deu pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. No entanto, nos moldes aqui estudados – conforme caracterizado anteriormente – as origens dos conselhos de políticas públicas no Brasil remontam às décadas de 1970/1980, a partir de uma movimentação, por um lado, das pastorais católicas na construção de entidades para a defesa de direitos, fator essencial para a futura formação dos conselhos de políticas públicas¹¹.

Por outro lado, também ao longo da década de 1970 ganhou força no Brasil o Movimento de Reforma Sanitária, trazendo debates sobre descentralização, integralização e universalização da saúde pública, iniciando as primeiras movimentações em torno do controle social das políticas de saúde pública¹².

As movimentações em torno da saúde pública e os meios de capilarização das políticas públicas nesta área foram um marco na criação dos conselhos de políticas públicas e no debate sobre o controle social, compartilhado com o Estado, das políticas públicas e sua implementação na área da saúde.

É também na década de 1970 que algumas experiências são levadas a cabo por administrações municipais ao permitir – através de variados modelos de conselhos – a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública¹³.

¹¹ KRONENBERGER, TENÓRIO, DIAS e BARROS (2012)

¹² <https://conselho.saude.gov.br/historico-cns>

¹³ ALLEBRANDT (2003).

É, entretanto, a partir da Constituição Republicana de 1988 que os conselhos se institucionalizam enquanto nova forma de exercício da democracia, através do controle social do estado realizado pela população. Isso porque, em um contexto pós-autoritário em um processo de reforma democrática do Estado, a criação de instrumentos institucionais de participação social surge como meio de permitir o controle do Estado por parte da população, garantindo que as políticas públicas fossem pautadas pela necessidade da sociedade¹⁴.

Ademais, o novo arranjo institucional pós-ditatorial objetiva uma maior descentralização do poder¹⁵ com o município adquirindo papel central na gestão das políticas públicas, desde sua elaboração até sua execução, mediante o uso de instrumentos de gestão participativa, onde se localizam os conselhos municipais de políticas públicas¹⁶.

Nesse sentido, logo após a promulgação da Carta Magna vários conselhos nacionais de políticas públicas foram criados havendo, dentre suas atribuições, o auxílio à criação de seus assemelhados nos estados e municípios, sendo um meio para permitir uma maior capilarização das políticas públicas debatidas em nível federal, realizando processo de descentralização política, permitindo a transferência de competências (e recursos federais) aos municípios¹⁷ como ocorre, a título de exemplo, nas leis de criação dos Conselhos Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.242/1991); de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993); de Promoção da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010); e de Políticas de Drogas (Lei nº 11.343/2006).

1.2. Participação da Sociedade Civil nos Conselhos de Políticas Públicas – Entendimento do Supremo Tribunal Federal

A participação da sociedade civil na formulação e avaliação das políticas públicas é a razão fundante dos Conselhos de Políticas Públicas. Com isso não faria sentido a tentativa de retirar de qualquer Conselho a representação da sociedade civil, sob

¹⁴ KRONENBERGER, TENÓRIO, DIAS e BARROS (2012).

¹⁵ LUBAMBO (2002).

¹⁶ KRONENBERGER, TENÓRIO, DIAS e BARROS (2012).

¹⁷ CAMPAGNAC (2007).

pena de desvirtuá-lo por completo. Porém houve tal tentativa por parte da Presidência da República no ano de 2020, o que fez chegar ao Poder Judiciário a discussão acerca da natureza e obrigatoriedade da participação da sociedade civil nestas instituições.

Neste contexto, o Brasil passou por recente experiência antidemocrática quanto à gestão do Poder Executivo sobre os Conselhos de Políticas Públicas. Foi (literalmente) decretado o afastamento dos representantes da sociedade civil em tais instâncias de participação. Com isso o Poder Judiciário foi chamado a decidir acerca da participação da sociedade civil junto a tais instituições da democracia participativa. E tal julgado consolidou importantes conquistas em relação à natureza dos conselhos e a importância da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Explicamos a seguir o ato que motivou o debate e a manifestação final do Poder Judiciário sobre o tema.

Em 05 de fevereiro de 2020 o então ocupante da presidência da República, em conjunto com o então Ministro do Meio Ambiente, promulgou o Decreto nº 10.224, regulamentando a Lei Federal nº 7.797/1989, que cria o Fundo do Meio Ambiente. Neste decreto é instituído o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, a quem incumbe a escolha dos projetos a serem apoiados pelo Fundo em questão. No entanto, ao dispor sobre a composição deste Conselho Deliberativo a norma apenas previa a participação de representantes do poder público, sem trazer qualquer representante da sociedade civil.

Em combate ao decreto foi interposta pelo partido *Rede Sustentabilidade* – REDE – a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 651, onde alegou – em suma – que o afastamento dos demais membros (Governadores e representantes da sociedade civil) deste Conselho acabaria por desvirtuar o mesmo, estando em contradição à própria natureza da instituição, cuja razão de existência é a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública.

A ação foi julgada em 28 de abril de 2022, consolidando importantes entendimentos acerca da natureza e importância da participação da sociedade civil na construção de políticas públicas, eis que representativas da crítica e diversidade

necessárias à formulação das políticas públicas, devendo prevalecer o princípio da participação popular na sua composição.

Em resumo, assim restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal (grifos nossos):

2. Nas normas impugnadas, a pretexto de reorganizar a Administração Pública federal quanto à composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiental, do Conselho Nacional da Amazônia e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, frustra-se a participação da sociedade civil e dos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal na formulação das decisões e no controle da sua execução em matéria ambiental.

3. A exclusão da participação popular na composição dos órgãos ambientais frustra a opção constitucional pela presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais. Contrariedade ao princípio da participação popular direta em matéria ambiental, à vedação do retrocesso e ao princípio da isonomia.

4. A eliminação da paridade na composição dos órgãos ambientais confere ao Poder Executivo federal o controle das suas decisões, neutralizando-se o caráter crítico e diversificado da fiscalização, que deve permear a condução dos trabalhos e políticas públicas.

5. A organização administrativa em matéria ambiental está protegida pelo princípio de proibição do retrocesso ambiental, o que restringe a atuação do administrador público, de forma a autorizar apenas o aperfeiçoamento das instituições e órgãos de proteção ao meio ambiente.

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para a) declarar inconstitucional a norma prevista no art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se quanto ao ponto o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art.4º do Decreto n. 3.524/2000; b) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n.10.239/2020, especificamente no ponto em que se excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e c) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

A partir deste julgamento proferido ainda muito recentemente é possível se afirmar estar consolidado o direito à participação da sociedade civil, por intermédio dos conselhos de políticas públicas, na formulação e fiscalização das políticas públicas desenvolvidas em seu âmbito de atuação, sendo um exemplo de institucionalização do princípio da participação popular no âmbito da administração pública. E, tendo em vista ter sido julgado muito recentemente, ainda é necessário aguardar para ser possível

observar a influência dessa decisão na participação da sociedade civil na construção das políticas públicas locais e na sua fiscalização.

Por fim, importante esclarecer que, por mais que o processo paradigma se trate de um Conselho Gestor de Fundo (que possui natureza diferente de um Conselho de Política Pública) inexistem motivos para o entendimento do primeiro não ser aplicado ao segundo, eis que ambos se fundam no mesmo princípio constitucional – participação da sociedade civil na gestão da coisa pública.

Assim podemos entender que a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública é a concretização do princípio da participação popular, de matriz Constitucional. Da mesma forma chegamos à compreensão de que é através dos Conselhos que esta participação se consolida. No próximo capítulo entenderemos como estas instituições estão previstas pela legislação municipal de Angra dos Reis, seja em sua Lei Orgânica Municipal, seja em leis ordinárias e decretos municipais.

2. IDENTIFICAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ANGRA DOS REIS A PARTIR DE SUA LEI DE CRIAÇÃO

A partir da necessária identificação e definição do que seriam os Conselhos de políticas públicas e sua relevância na democracia brasileira, passaremos agora a identificar como essas instituições se organizaram no município de Angra dos Reis

Como afirmado anteriormente, a pesquisa aqui realizada tem como objetivo um mapeamento dos conselhos municipais de políticas públicas do município de Angra dos Reis a partir de uma análise de lei de regência, ou seja, a lei que cria e/ou determina a natureza e atuação de cada conselho. No entanto é de se ressaltar que este objeto de pesquisa foi também definido a partir das dificuldades de simplesmente identificar quais seriam os conselhos municipais de políticas públicas de Angra dos Reis e sua legislação de regência. Isso porque tais normas não se encontram de fácil acesso.

Inicialmente se objetivava tanto mapear os conselhos municipais quanto realizar uma análise sobre seu funcionamento, mesmo que do ponto de vista formal a partir do seu regimento interno, observando ainda se ocorreriam minimamente suas reuniões. No entanto a dificuldade no acesso ao material básico da pesquisa – as leis de criação de conselhos de políticas públicas – tornou necessária a modificação no objeto pesquisado. Possivelmente por inocência do pesquisador se acreditou – no início da pesquisa – que o município de Angra dos Reis cumpriria ao menos os critérios básicos de publicidade de suas normas e da organização da administração local.

Todavia, como será aprofundado posteriormente, são ínfimas as informações disponibilizadas sobre os conselhos de políticas públicas, seja no site da prefeitura, seja no site da Câmara, seja no próprio portal municipal da transparência. Com isso a função deste trabalho acabou por ser a execução deste primeiro mapeamento.

Nesse sentido este capítulo será dedicado à identificação dos conselhos **existentes**, ou seja, aqueles que possuem lei de criação aprovada pelo Poder Legislativo, sancionada pelo Poder Executivo e que ainda esteja em vigor. Nos dedicaremos, assim, a uma apresentação de cada Conselho a partir da perspectiva de sua lei, destacando ainda o

contexto político do município quando da sua publicação e ressaltando alguns aspectos relevantes sobre cada norma em estudo.

Mas antes dessa identificação individualizada dos Conselhos faz-se necessário observar a importância a eles conferida pela lei máxima municipal, qual seja, a Lei Orgânica do Município, que é quem estabelece os parâmetros da normatização e organização pública local.

2.1. Lei Orgânica do Município, Constituição Federal e Previsibilidade da Criação de Conselhos Municipais de Políticas Públicas

Destaque-se a posição hierárquica da Lei Orgânica dentro do ordenamento jurídico de um município: no sistema brasileiro, existe uma autoridade entre as normas, estabelecendo a relação de subordinação e validade entre elas. A Lei Orgânica Municipal ocupa um lugar de destaque nessa hierarquia, sendo considerada a norma de maior autoridade em um município. Isso significa que todas as demais leis e regulamentos municipais devem estar em conformidade com as disposições da Lei Orgânica.

Diz o art. 29 da Constituição da República Federativa do Brasil:

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

Nesse sentido, há a necessidade de as leis orgânicas municipais atenderem aos princípios constitucionais. Dessa forma, é certo que a preocupação em garantir a participação da sociedade no planejamento e gestão da coisa pública também tem matriz constitucional, sendo prevista no mesmo artigo, mas em sua alínea XVII, que cita a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” entre os preceitos a serem seguidos pelas leis orgânicas dos municípios.

E a Lei Orgânica do Município de Angra dos Reis, de 04 de abril de 1990, cumprindo com a determinação constitucional traz um capítulo inteiro dedicado ao tema

dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas. É o art. 171 da Lei Orgânica Municipal quem traz a natureza geral dos conselhos municipais de políticas públicas de Angra dos Reis enquanto “*órgãos de cooperação governamental que tem por finalidade, auxiliar a administração no planejamento, interpretação e julgamento de matéria de sua competência*”.

Para além da definição geral das atribuições dos Conselhos, a Lei Orgânica prevê de forma expressa a criação de vários dentre estes órgãos. Inicialmente podemos observar que, no capítulo dedicado à Política Educacional já se prevê a organização do Conselho Municipal de Educação enquanto participante do sistema municipal de ensino¹⁸.

No entanto é no título referente às Disposições Finais e Transitórias (Título V), mais especificamente no seu art. 287 que o texto legal é mais enfático e direto:

“Art. 287. Leis de iniciativa do Poder Executivo, disporão sobre a criação, organização e funcionamento dos seguintes Conselhos:

- I - Conselho Municipal de Cultura;*
- II - Conselho Municipal dos Direitos da Mulher;*
- III - Conselho Municipal de Saúde;*
- IV - Conselho Municipal de Urbanismo;*
- V - Conselho Municipal de Política Agrária;*
- VI - Conselho Municipal de Usuários;*
- VII - Conselho Municipal do Meio Ambiente;*
- VIII - Conselho Municipal para Assuntos da Pesca;*
- IX - Conselho Municipal de Defesa do Consumidor;*
- X - Conselho Municipal de Tombamento;*
- XI - Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiências;*
- XII - Conselho Distrital;*
- XIII - Conselho Municipal de Turismo.”*

Assim, temos que há determinação expressa e específica na norma fundamental do município sobre a criação de 14 Conselhos Municipais de Políticas Públicas¹⁹, devendo ser dado também destaque à regra trazida no parágrafo primeiro deste artigo,

¹⁸ Art. 239. O Município manterá e organizará, em regime de colaboração, seu sistema de ensino próprio, considerando-se as necessidades locais de educação e a qualificação para o trabalho, respeitadas as diretrizes e as bases fixadas pela legislação federal e as disposições suplementares da legislação estadual pertinente.

§ 1º Para efeitos deste artigo será organizado o Conselho Municipal de Educação, com competência no âmbito do Município, regulamentado na forma da lei.

¹⁹ O Conselhos Municipal de Educação, previsto no §1º do art. 239 mais os 13 Conselhos previstos no art. 287.

que assegura a participação, nos conselhos municipais, das entidades do movimento popular²⁰.

Outra regra importante relativa à composição dos Conselhos trazida também na Lei Orgânica se dá em relação à representatividade feminina nestes órgãos, eis que o parágrafo segundo do art. 287 determina que ao menos um membro de cada conselho municipal criado deverá ser do sexo feminino²¹.

Ressalte-se também que a Lei Orgânica atribui ao Poder Executivo a propositura de lei para a criação, organização e funcionamento dos conselhos, o que, inclusive, corrobora o que fora dito acerca da responsabilidade do Poder Executivo em não permitir a descontinuidade do funcionamento dos Conselhos Municipais e a responsabilidade pela sua não criação.

No entanto, como será a seguir identificado, muito embora o município tenha organizado até mais conselhos do que os originalmente previstos na letra da sua Lei Orgânica, não chegou a criar todos aqueles elencados na sua norma fundamental, não tendo sido criados – até onde se pode identificar – os Conselhos Municipais Distrital, de Usuários e de Tombamento, sendo certo que os Conselhos Municipais de Urbanismo e de Meio Ambiente se organizaram em uma única entidade.

É de se destacar, finalizando, que o cuidado do legislador originário com o tratamento dado aos Conselhos de Políticas Públicas é um sinal de que se esperava a participação direta da população na administração local ao menos nos temas destacados na norma máxima do município.

2.2. Conselhos de Políticas Públicas Criados em Angra dos Reis – Pós Constituição de 1988

²⁰ § 1º Fica assegurada a participação do movimento popular das entidades inerentes aos Conselhos de que trata este artigo, observado o disposto nesta Lei.

²¹ § 2º As leis de que trata este artigo assegurarão a participação feminina na composição dos Conselhos de, no mínimo, um membro.

Como já afirmado, as informações sobre os conselhos municipais de políticas públicas deveriam constituir normas de fácil acesso, eis que relativas à participação da população no controle da coisa pública. Porém não é essa a realidade.

Em busca junto ao site da prefeitura foi inicialmente encontrada informação tão somente sobre nove conselhos, sendo certo que nem todos contavam com informações sobre suas leis de criação ou a disponibilização destas. No site da prefeitura²², em verdade, são apenas identificados os conselhos municipais do Idoso, de Entorpecentes, do Direito da Criança e do Adolescente, dos Direitos da Pessoa com Deficiência, de Educação, de Saúde, de Assistência Social, de Turismo e de Assuntos de Pesca, sendo certo que eram escassas as informações e documentos disponíveis mesmo sobre estes Conselhos.

Assim, ainda objetivando estabelecer os limites objetivos desta pesquisa, realizou-se busca junto ao repositório de ementários da legislação municipal de Angra dos Reis²³, o que ampliou sobremaneira o leque de conselhos identificados, passando à totalidade de vinte e um conselhos.

Ocorre que, a partir de conversas com atores políticos locais foram identificados ainda mais dois conselhos que encontram-se em atividade mas cuja legislação não foi encontrada nem mesmo junto ao repositório de ementário da legislação municipal, o que veio a comprovar que ainda não se havia obtido acesso à integralidade dos conselhos municipais já criados em Angra dos Reis.

Foi necessário, portanto, fazer uso do mecanismo previsto na Lei de Acesso à Informação²⁴, apresentando requisição para que seja prestada informação sobre as leis existentes acerca da criação de conselhos de políticas públicas no município de Angra dos Reis.

Ainda assim não foi obtida uma resposta direta eis que foi identificado de mais de 230 correspondências através de mais um diferente mecanismo de busca da legislação

²² < <https://www.angra.rj.gov.br/transp-conselhos.asp?IndexSigla=transp> >

²³ < <https://www.angradosreis.rj.leg.br/institucional/leis-municipais-1/ementarios-de-leis-do-municipio-de-angra-dos-reis.pdf> >

²⁴ Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011

municipal²⁵. Dessa maneira passou-se à busca por cada uma dessas possíveis correspondências, no objetivo de identificar o maior número possível de normas criadoras de conselhos municipais de políticas públicas a partir dos meios virtuais disponíveis, **não sendo, ainda assim, possível obter informação sobre a totalidade dos Conselhos Municipais**, tendo o pesquisador que recorrer a entrevistas individuais e contato com outros órgãos da administração municipal (em especial Secretaria de Saúde, Procuradoria Geral do Município e Instituto do Meio Ambiente de Angra dos Reis) para complementar o acervo normativo necessário para o mapeamento aqui proposto.

Com isso, somando-se os diferentes mecanismos de busca utilizados identificamos uma total de **vinte e sete** Conselhos Municipais de Políticas Públicas existentes em Angra dos Reis. Ressalte-se, naturalmente, que a existência de lei em vigor não significa – necessariamente – que o conselho esteja em atividade mas sim que há determinação legal para que seja criado e se mantenha em funcionamento.

Como afirmamos anteriormente, a ausência ou descontinuidade no funcionamento de Conselho de Política Pública reflete uma irregularidade por parte da atuação do Poder Executivo, eis que, em havendo norma determinando criação e funcionamento de Conselho Municipal não é cabível escolher dar ou não cumprimento à legislação.

Da mesma forma que apenas uma lei pode criar um conselho, apenas uma lei pode determinar o encerramento de suas atividades. Nesse sentido é possível identificar casos em que Conselhos Municipais que tiveram suas atividades devidamente encerradas, como é o caso, a título de exemplo, do Conselho Municipal de Desportos (que deu lugar ao Conselho Municipal de Esportes) e do Conselho Municipal de Cultura (extinto quando da criação do Conselho Municipal de Política Cultural).

Por outro lado, é possível identificar em alguns casos a sobreposição de normas em vigência para conselhos que tem atribuições muito similares, como é o caso dos Conselhos Municipais de Assuntos de Pesca e de Política Agrária que se mantêm com

²⁵ <https://consulta-camaraangra.siscam.com.br/Default.aspx?Exibir=Leis>

norma de criação em vigência, apesar da criação posteriormente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Aquícola e Pesqueiro, que tem atribuições e objetivos bastante similares.

Por vezes acabam existindo mais de uma norma para a mesma área por conta de recriações de conselhos, como, a título de exemplo, o caso do Conselho dos Usuários de Transporte coletivo, que foi criado e, posteriormente, recriado por nova lei, o mesmo ocorrendo com os conselhos de Assistência Social, Política Cultural; Direitos da Pessoa com Deficiência, entre outros. Nestes casos será entendida enquanto válida a lei mais recente.

Dito isso, os conselhos municipais de políticas públicas com norma de criação em vigência no município de Angra dos Reis após a Constituição de 1988 pode ser observado a partir da Tabela I:

Tabela I: Conselhos de Políticas Públicas Existentes em Angra dos Reis

Conselho	Lei de Regência
Meio Ambiente e Urbanismo	Lei Municipal 162/1991
Saúde	Lei Municipal 176/1992
Desenvolvimento Municipal	Lei Municipal 500/1996
Acompanhamento e Controle do FUNDEB	Lei Municipal 577/1997
Inovação Tecnológica	Lei Municipal 1.395/2003
Assuntos de Pesca	Lei Municipal 1.519/2005
Política Agrária	Lei Municipal 1.521/2005
Assistência Social	Lei Municipal 1.742/2006
Esportes	Lei Municipal 1.932/2008
Idoso	Lei Municipal 2.139/2009
Criança e Adolescente	Lei Municipal 2.211/2009
Juventude	Lei Municipal 2.703/2010
Habitação de Interesse Social	Lei Municipal 2.213/2009
Alimentação Escolar	Lei Municipal 2.755/2011
Promoção da Igualdade Racial e Diversidade Étnica	Lei Municipal 2.783/2011
Direitos da Mulher	Lei Municipal 2.975/2012
Usuários de Transporte Coletivo	Lei Municipal 3.272/2014
Direitos da Pessoa Com Deficiência	Lei Municipal 3.305/2014
Proteção e Defesa do Consumidor	Lei Municipal 3.330/2015
Trânsito e Transportes	Lei Municipal 3.556/2016
Desenvolvimento Rural, Aquícola e Pesqueiro	Lei Municipal 3.696/2017
Segurança Pública	Lei Municipal 3.722/2017
Segurança Alimentar e Nutricional	Lei Municipal 3.755/2018
Política Cultural	Lei Municipal 3.762/2018
Turismo	Lei Municipal 3.847/2019
Educação	Lei Municipal 3.995/2021
Entorpecentes	Decreto Municipal 316/1992

Delimitamos, assim, o objeto deste estudo, qual seja, a análise dos vinte e sete Conselhos Municipais existentes, ou seja, que possuem norma de criação vigente. A seguir iremos realizar uma breve análise sobre cada conselho.

2.3. Conselhos Municipais de Políticas Públicas em Angra dos Reis a Partir de Sua Legislação de Regência

Passemos aqui a uma análise acerca de cada uma das vinte e sete legislações vigentes sobre criação e atuação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, no intuito de situar a norma dentro contexto político existente e apresentar considerações sobre os textos legais em questão.

a. Conselho Municipal de Saúde – Lei nº 176/1992

Ainda vigente a lei de criação de 24 de janeiro de 1992, sendo a lei de criação de conselho mais antiga dentre as ainda vigentes. Foi criado durante a gestão do prefeito Neirobis Nagae (PT) sendo presidente da Câmara de Vereadores Alberto Gomes Moté.

A norma em questão é pouco extensa, contendo somente dois artigos, sendo que o primeiro determina a criação do Conselho e o estabelecimento de suas funções; enquanto o artigo segundo determina sua composição.

Destaque-se aqui que este art. 2º teve seu texto bastante alterado pela Lei Municipal nº 1.497/2004, durante o primeiro mandato do atual prefeito Fernando Jordão (MDB).

b. Conselho de Desenvolvimento Municipal – Lei Municipal nº 500/1996

Criado pela Lei Municipal nº 500, de 27 de maio de 1996 durante o mandato do prefeito Luiz Sérgio sendo Tarciso de Souza Reis presidente da Câmara, o Conselho de Desenvolvimento Municipal possui duas funções bem específicas, quais sejam, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Municipal; e a administração do Fundo de Desenvolvimento Municipal, criado pela mesma lei.

Trata-se de conselho paritário, com a previsão de representação de empregadores e empregados, além do Poder Público. É necessariamente presidido pelo prefeito, a quem

incube a definição das pautas das reuniões além da possibilidade de emissão de eventual voto de qualidade.

É de se ressaltar o fato de que, por mais que a administração do fundo seja atribuída ao Conselho, sua gestão financeira é exercida pelo Banco do Brasil.

c. Conselho Municipal de Inovação Tecnológica – Lei Municipal nº 1.345/2003

Instituído pela Lei Municipal nº 1.345 de 11 de setembro de 2003, durante o primeiro mandato do atual prefeito, Fernando Jordão (MDB), sendo Carlos Augusto Pinheiro o presidente da Câmara. Trata-se de conselho vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação²⁶, a quem incumbe a administração do Fundo Municipal de Inovação Tecnológica, criado pela mesma lei.

É conselho com representação tripartite, com participantes do poder público, iniciativa privada e trabalhadores, mas sem respeito aos critérios de paridade, eis que cinco dos nove membros são indicações do poder público.

Apesar de não definir a forma de escolha dos membros há exigência de comprovada experiência profissional em administração, implantação ou execução de projetos ou programas de desenvolvimento científico ou tecnológico.

d. Conselho Municipal de Assistência Social – Lei Municipal nº 1.742/2006

Criado pela Lei Municipal nº 1.742, de 11 de dezembro de 2006, que instituiu, além do Conselho, a Política e o Fundo municipais de Assistência Social, sendo norma bastante extensa e minuciosa.

Criado durante o segundo mandato do prefeito Fernando Jordão (MDB), enquanto presidia a Câmara, novamente, Carlos Augusto Pinheiro, é Conselho paritário e com representação de diversos órgãos da administração pública, oriundos de diferentes

²⁶ Nomenclatura da época

secretarias. Tal preocupação, no entanto, não se repete na representação da sociedade civil, onde, por outro lado, é respeitado o critério democrático na indicação dos seus representantes, sendo prevista a realização de assembleia pública para essa escolha. Há, ainda, a previsão de realização de Conferência Municipal bienal.

Em contraposição há limitação à participação na assembleia eleitoral, eis que apenas podem participar as entidades ou organizações regularmente cadastradas no Conselho, além de ser necessário que estejam em dia com as obrigações tributárias e fiscais (em nível municipal, estadual e federal), além de estar regular com o FGTS e INSS.

Ademais, o envolvimento da entidade da sociedade civil em processo administrativo ou judicial de apuração de irregularidades funcionais ou na aplicação de recursos pode acarretar desde a suspensão até o descredenciamento da entidade junto ao Conselho.

e. Conselho Municipal de Esportes – Lei Municipal nº 1.932/2008

É regido pela Lei Municipal nº 1.932, de 21 de janeiro de 2008, criada durante o segundo mandato de Fernando Jordão (MDB), sendo Ricardo Dutra o presidente da Câmara.

A norma traz apenas onze artigos, que se limitam à instituição do Conselho, delimitação de suas competências, definição da composição e escolha de sua direção, determinando ainda que o órgão gestor dos Esportes preste o suporte técnico e administrativo necessários ao funcionamento do Conselho.

f. Conselho Municipal do Idoso – Lei Municipal nº 2.139/2009

Tem como norma de regência a Lei Municipal nº 2.139, de 10 de setembro de 2009, publicada durante a gestão de Artur “Tuca” Jordão (MDB), sendo Vilma a presidenta da Câmara Municipal. Essa norma foi posteriormente alterada pela Lei Municipal nº 2.753/11, que modificou a composição do Conselho, extinguindo a representação do Poder Legislativo.

Há, a exemplo do que ocorre no Conselho Municipal de Assistência Social, a possibilidade de suspensão e até exclusão de entidade ou organização da sociedade civil que esteja envolvida em apuração de irregularidades.

Destaque-se que apesar de a lei limitar o número de membros a oito autoriza-se o aumento ou diminuição desse quantitativo, a partir de deliberação e votação qualificada dos membros do Conselho, devendo, no entanto, sempre ser mantida a paridade das suas representações.

g. Conselho Municipal de Juventude – Lei Municipal nº 2.703/2010

Foi instituído pela Lei Municipal nº 2.703 de 16 de dezembro de 2010, durante a gestão de Artur “Tuca” Jordão, também contando com Vilma enquanto presidente da Casa Legislativa municipal. Trata-se de conselho vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito.

A lei em questão é norma com apenas nove artigos, dedicados à instituição do Conselho; delimitação das suas atribuições e competências; e meios de escolha de sua composição e direção.

É interessante destacar que, apesar da determinação trazida na Lei Orgânica Municipal, o Conselho de Juventude é o único com previsão expressa de participação necessariamente feminina de ao menos uma representante em sua composição.

h. Conselho Municipal de Alimentação Escolar – Lei Municipal nº 2.755/2011

Teve sua criação determinada pela Lei Municipal nº 2.755, de 26 de maio de 2011, durante o mandato de Artur “Tuca” Jordão (MDB), com José Antônio enquanto presidente da Câmara. Tem por base a Lei Federal nº 11.947/09.

Trata-se de lei bastante simples, com a apenas treze artigos, se limitando à criação do conselho, delimitação de sua competência, escolha da composição e dos dirigentes, assim como duração e exercício do mandato.

É, no entanto, de se destacar a previsão de destinação de 70% dos recursos advindos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – para aquisição de alimentos junto aos produtores locais.

i. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – Lei Municipal nº 2.975/2012

Foi criado a partir da Lei Municipal nº 2.975, de 18 de dezembro de 2012, sendo prefeito Artur “Tuca” Jordão (MDB) e José Antônio presidente da Câmara de Vereadores, estando o Conselho vinculado à Secretaria de Ação Social²⁷.

A lei, que conta com 19 artigos, cria o conselho, delimita suas atribuições, objetivos e finalidades, e define a composição e duração de mandato tanto das conselheiras quanto da sua presidência.

A exemplo dos Conselhos de Assistência Social e do Idoso, a lei de criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher prevê de modo expresso a possibilidade de exclusão, seja de participante ou de entidade, que esteja envolvida em apuração judicial ou administrativa de irregularidades, trazendo também o trâmite procedimental para aplicação desta sanção.

No que tange à composição do Conselho, há dúvida sobre a possibilidade – ainda que em tese – do preenchimento da cadeira de conselheiro por pessoa do sexo masculino.

Isso porque, por mais que a lei não traga expressamente, o seu art. 15 faz menção expressa às “conselheiras”, e não “conselheiros”. Da mesma forma, em relação à direção do conselho, o art. 9º, assim como seu parágrafo único, fazem menção expressa à

²⁷ Nomenclatura da época.

ocupação do cargo por pessoa do sexo feminino, a partir das expressões “a presidente”, “escolhida” e “reeleita”.

- j. Conselho Municipal dos Usuários de Transporte Coletivo – Lei Municipal nº 3.272/2014

Trata-se de Conselho regido pela Lei Municipal nº 3.272, de 04 de junho de 2014, quando prefeita Maria da Conceição Rabha (PT) e presidente da Câmara Legislativa Jorge Eduardo Mascote.

É norma bastante curta, com apenas 6 artigos, onde se determina a criação do Conselho, definindo suas características, composição e forma de escolha dos membros.

Interessante destacar a forma de escolha dos membros da sociedade civil, através de assembleias públicas na sede de cada distrito, devendo estas serem amplamente divulgadas.

Ademais, há a previsão expressa da incumbência ao Poder Executivo de prover os meios para funcionamento do Conselho.

- k. Conselho Municipal de Trânsito e Transportes – Lei Municipal nº 3.556/2016

A Lei Municipal nº 3.556, de 01 de setembro de 2016, não é lei impositiva, mas autorizativa. Ou seja, a norma, com apenas 7 artigos, não determina a criação do Conselho Municipal de Trânsito e Transportes, mas tão somente **autoriza** que o Poder Executivo o crie. É também gestão da prefeita Conceição Rabha (PT), sendo presidente da Câmara Marco Aurélio Vargas Francisco.

Note-se que, apesar da semelhança com o Conselho de Usuários de Transporte Coletivo, os conselhos não se confundem, nem na sua composição, objetivos ou forma de escolha dos membros.

Há previsão de exercício da presidência do conselho em seu primeiro ano de funcionamento pelo Secretário Especial de Defesa Civil e Trânsito, que pode delegá-la ao Superintendente de Transporte e Trânsito.

l. Conselho Municipal de Assuntos de Pesca – Lei Municipal nº 1.519/2005

É regido pela Lei municipal nº 1.519, de 22 de fevereiro de 2005, aprovada durante o segundo mandato de Fernando Jordão (MDB) à frente da prefeitura, sendo Carlos Augusto Pinheiro o presidente da Câmara Municipal.

A norma possui apenas 6 artigos em que determina a criação do conselho, estabelece suas competências e sua composição, assim como estabelece os mecanismos para escolha de sua direção, composta por Presidente, Vice e Secretário, destacando que a Lei Municipal nº 3.059/2013 trouxe alterações na composição do Conselho.

m. Conselho Municipal de Política Agrária – Lei Municipal nº 1.521/2005

Instituído pela Lei Municipal nº 1.521, de 24 de fevereiro de 2005, também durante a gestão do prefeito Fernando Jordão (MDB) e de Carlos Augusto Pinheiro à frente da Câmara.

A lei de regência traz apenas 6 artigos, determinado a criação do conselho e estabelecendo suas competências e composição tanto do conselho quanto de sua direção (Presidente, Vice e Secretário).

n. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Aquícola e Pesqueiro – Lei Municipal nº 3.696/2017

Por mais que este conselho apresente similaridades com os dois anteriores, com estes não se confunde, seja pela sua composição, finalidades ou mesmo pela sua organização interna, podendo ser debatido, no entanto, se os conselhos de Política Agrária e Assuntos de Pesca poderiam ser abarcados pela divisão setorial deste conselho.

Isso porque a Lei Municipal nº 3.696, de 26 de setembro de 2017, que é quem cria e rege o conselho em questão, o divide em duas câmaras temáticas: Desenvolvimento Rural; e Desenvolvimento Aquícola e Pesqueiro, estabelecendo os representantes que irão compor cada uma destas, para além da representação do próprio Conselho.

o. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Lei Municipal nº 2.211/2009

A norma que atualmente rege o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é a lei municipal nº 2.211, de 17 de setembro de 2009, sancionada durante a gestão de Artur “Tuca” Jordão (MDB), sendo Vilma presidente da Câmara.

Trata-se de lei que, alterando dispositivos e revogando a lei municipal nº 1.667/2006, institui a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, criando tanto o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA – quanto o Conselho Tutelar, destacando tratarem-se de instituições com função, objetivo e natureza distintas.

A composição do CMDCA foi posteriormente alterada pela lei municipal nº 2.305/2010, que reduziu de 20 para 16 o número de conselheiros.

p. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Lei Municipal nº 577/1997

Criado pela lei municipal nº 577, de 3 de julho de 1997, durante a gestão de José Marcos Castilho (PT), enquanto Odir Plácido Barbosa Duarte presidia a Câmara Municipal.

Trata-se de norma com apenas 7 artigos, determinando apenas a criação, as funções e a composição do Conselho, que está localizado na estrutura da Secretaria Municipal de Educação.

- q. Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – Lei Municipal nº 2.213/2009

A regência do Conselho se dá pela Lei Municipal nº 2.13, de 17 de setembro de 2009, da gestão de Artur “Tuca” Jordão (MDB) à frente do Poder Executivo e Vilma à frente do Poder Legislativo.

A lei dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação, do qual o Conselho de Habitação de Interesse Social faz parte, assim como o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, ambos estando previstos na mesma norma.

Interessante destacar que a lei municipal nº 2.273/2009 trouxe profundas mudanças na norma original, inclusive modificando de maneira integral os dispositivos que tratavam do Conselho. Ocorre que essa lei modificadora foi aprovada em 18 de dezembro do mesmo ano, ou seja, apenas três meses após a aprovação da lei original.

- r. Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – Lei Municipal nº 3.330/2015

O Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor foi instituído pela Lei Municipal nº 3.330, de 4 de janeiro de 2015, quando da gestão da prefeita Conceição Rabha (PT), sendo Marco Aurélio Vargas Francisco o presidente da Câmara. Sua criação tem por base a Lei Federal nº 8.078/1990 que é inclusive citada no texto da legislação municipal.

A norma municipal cria não apenas o conselho mas organiza todo o Sistema Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor com a instituição do PROCON e criação de Conselho e Fundo Municipais de Proteção e Defesa do Consumidor.

- s. Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Lei Municipal nº 3.305/2014.

Regido pela Lei Municipal nº 3.305, de 06 de outubro de 2014, durante a gestão de Conceição Rabha (PT) no Poder Executivo e Jorge Eduardo Mascote na chefia do Poder Legislativo.

A lei determina a criação do conselho, sua composição, natureza e funções, mas também é bastante minuciosa ao detalhar – para efeitos da lei – quais são as pessoas consideradas portadoras de deficiência, que pode ser física, auditiva, visual, intelectual, múltipla ou via transtorno do espectro autista.

Há previsão na própria lei da realização de Conferência Municipal de forma bienal, onde são eleitos os membros do CMDPD representantes da sociedade civil, em processo que se inicia em edital de chamamento público e culmina na assembleia pública realizada durante a Conferência.

- t. Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial e Diversidade Étnica – Lei Municipal nº 2.783/2011.

Instituído pela Lei Municipal nº .783, de 24 de agosto de 2011, quando da gestão de Artur “Tuca” Jordão à frente do executivo municipal, estando José Antônio na chefia do legislativo local.

A norma se preocupa bastante com o respeito à paridade e à democracia, seja na composição do Conselho, seja na sua diretoria, além de haver determinação para publicação em imprensa oficial das suas resoluções.

Há, ainda no âmbito da legislação de regência, a previsão de sanções para conselheiros, eis que podem ser afastados tanto pela ausência injustificada quanto pela prática de crime ou contravenção que atente aos princípios da política brasileira para igualdade racial que, por sua vez, foi instituída pelo instituída por meio do Decreto Federal nº 4.886, de 20 de novembro de 2003.

- u. Conselho Municipal de Segurança Pública – Lei Municipal nº 3.722/2017

Foi criado pela Lei Municipal nº 3.772, de 12 de dezembro de 2017, durante o terceiro mandato de Fernando Jordão à frente do poder executivo local, sendo José Augusto de Araújo Vieira o presidente da Câmara. A lei em comento institui tanto o Fundo Municipal da Segurança Pública quanto seu respectivo Conselho.

Sua presidência é exercida necessariamente pelo prefeito, sendo certo que, apesar da previsão (art. 17) da existência de representação da sociedade civil, a única cadeira voltada a esta representatividade é exercida pelo presidente da Associação Comercial e Industrial de Angra dos Reis.

v. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – Lei Municipal nº 3.755/2018

Criado pela Lei Municipal nº 3.755, de 07 de julho de 2018, quando do terceiro mandato do prefeito Fernando Jordão (MDB), estando José Augusto de Araújo Vieira na presidência da Câmara. A lei estabelece a criação do conselho, delimita suas funções e natureza, estabelecendo, ainda, o modo de escolha de seus dirigentes (presidente, vice, 1º secretário e 2º secretário), determinando inclusive a alternância entre a representação do poder público e a da sociedade civil na presidência do Conselho.

Estando relacionado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania, a lei atribui à Secretaria garantir os meios necessários ao regular funcionamento do Conselho, incluindo suporte administrativo e técnico.

w. Conselho Municipal de Política Cultural – Lei Municipal nº 3.762/2018

É regido pela Lei Municipal nº 3.762, de 19 de junho de 2018, ainda tendo Fernando Jordão (MDB) à frente do Poder Executivo e José Augusto de Araújo Vieira na enquanto presidente da Câmara Municipal.

A norma em questão revoga, de forma expressa, leis que dispunham sobre o anteriormente denominado Conselho Municipal de Cultura. Destaque-se que em seus sete artigos a lei não menciona a criação do Conselho Municipal de Cultura, mas sim que este

passará a ser por si regido, dando uma indicação de continuidade da atuação anterior do Conselho. É interessante destacar, ainda, que há vedação expressa para que o Conselho delibere sobre assuntos que sejam atribuição exclusiva do ordenador de despesas.

x. Conselho Municipal de Turismo – Lei Municipal nº 3.847/2019

É regido pela Lei Municipal nº 3.847, de 28 de fevereiro de 2019, estando Fernando Jordão (MDB) enquanto Prefeito e Luís Claudio Pereira das Dores à frente da Câmara Municipal. É norma que também revoga a antiga legislação existente sobre o Conselho de Turismo, mas dando o entendimento de continuidade às suas ações.

A norma, ao atribuir o caráter consultivo e deliberativo ao conselho, traz as definições de tais atribuições, sendo o caráter consultivo traduzido na responsabilidade de julgar e discutir assuntos que lhe forem apresentados de maneira opinativa; e o caráter deliberativo o poder de formular propostas e políticas públicas na sua área de atribuição.

É de se destacar a ausência de representação dos moradores da cidade na representação da sociedade civil, sobremaneira pela previsão expressa de que as cadeiras destinadas aos diferentes corredores turísticos sejam ocupadas exclusivamente por representantes do setor turístico.

y. Conselho Municipal de Educação – Lei Municipal nº 3.995/2021

É norma da atual legislatura, publicada em 15 de outubro de 2021, quando do quarto mandato de prefeito de Antônio Jordão (MDB), estando Helinho do Sindicato à frente da Câmara de Vereadores.

A norma de, que afirma estar recriando o Conselho Municipal de Educação, traz expressa revogação das leis municipais que tratavam tanto do Conselho Municipal de Educação (Lei Municipal nº 2.140/2009 e Lei Municipal nº 2.266/2009) quanto da gestão do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB (Lei Municipal nº 2.631/2010 e Lei Municipal nº 3.882/2019).

Como afirmado acima, o texto da lei dá a entender em diversos trechos acerca da anterior extinção do Conselho Municipal de Educação e sua recriação através da norma em análise, no entanto não se identificou a existência de qualquer lei determinando a extinção deste Conselho.

Por fim, trata-se de lei bastante minuciosa, que traz vários elementos desde a organização interna do Conselho e estabelecimento de sua estrutura administrativa própria até a previsão expressa de incompatibilidades para o exercício da função de Conselheiro, quais sejam, o exercício de cargos eletivos, o parentesco com dirigentes do município entre outros.

2.3.1. Casos Excepcionais: Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo e Conselho Municipal de Entorpecentes.

Por fim, se achou importante estudar dois conselhos em separado, quais sejam, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – COMUMA; e o Conselho Municipal de Entorpecentes – COMEN. É de se destacar que, em relação aos conselhos estudados em separados houve uma dificuldade ainda maior na busca da sua legislação de regência.

Em relação ao COMEN apenas foi possível a sua obtenção através de contato direto estabelecido com servidores da Procuradoria Geral do Município, que por sua vez tiveram que pedir auxílio à Secretaria Municipal de Saúde para a identificação da norma de criação. Por outro lado, apenas foi possível identificar a evolução da sua atuação a partir de conversas havidas com atores locais.

Com o COMUMA passou por situação foi semelhante, mas com maiores percalços. Isso porque sua criação está prevista no texto do Plano Diretor do Município, seja o da Lei Municipal nº 162/1991, seja a previsão trazida no Plano Diretor da Lei 1.754/2006. Apenas a partir de conversas com atores locais é que se identificou a existência de debate sobre a legislação de regência do COMUMA, como será a seguir analisado.

- a. Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – Lei Municipal nº 162/1991

O Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMUMA) foi criado pelo antigo Plano Diretor do Município de Angra dos Reis (Lei Municipal nº 162/1991), que trata do Conselho entre os artigos 220 e 226.

No entanto esta lei foi revogada pela instituição do Novo Plano Diretor através da Lei Municipal nº 1.754/2006. Ocorre que a lei revogadora manteve a vigência das disposições relativas ao COMUMA trazidas na Lei Municipal nº 162/1991. Com isso o antigo Plano Diretor continuaria vigente **apenas** no que tange às atribuições e formação do COMUMA²⁸.

Mas mesmo essa vigência seria temporalmente limitada, durando apenas até a edição da Lei do Sistema de Acompanhamento da Gestão Democrática, prevista no art. 2º, VIII do Novo Plano Diretor. Nas buscas realizadas não foi possível encontrar aprovação da referida lei, motivo pelo qual se entende que a Lei nº 162/1991 continua vigente apenas nas disposições relativas ao COMUMA, sendo esta considerada, então, a sua lei de regência.

- b. Conselho Municipal de Entorpecentes – Decreto Municipal nº 312/1992.

Dentre os Conselhos aqui identificados, O Conselho Municipal de Entorpecentes é o único que não tem lei de regência, mas sim um decreto, qual seja, o Decreto Municipal

²⁸ Art. 16. O projeto de Lei do Sistema de Acompanhamento da Gestão Democrática será elaborado em prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. De forma a não haver descontinuidade na atuação do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – CMUMA - prevalecerá, até a publicação da Lei do Sistema de acompanhamento de Gestão Democrática citada no caput deste artigo, o estabelecido na Lei Municipal 162/L.O./91 para tal fim.

Art. 18. Ficam revogadas, a partir da vigência da regulamentação desta Lei, as disposições em contrário, especialmente àquelas contidas na Lei Municipal nº 162/L.O., de 12 de dezembro de 1991 e suas normas regulamentares e complementares.

Parágrafo único. A revogação citada no caput deste artigo exclui o disposto na Lei Municipal nº 162/L.O./91, referente a atuação do CMUMA, ocorrendo somente tal revogação após o cumprimento do disposto no caput do art.16 da presente Lei.

nº 312, de 20 de julho de 1992, durante a gestão de Neirobis Nagae (PT) à frente do Poder Executivo.

O decreto de criação do Conselho foi posteriormente alterado pelo Decreto Municipal nº 1.5694/1999, quando da gestão de José Marcos Castilho (PT). Tal modificação no decreto original se deu para, a partir de deliberação do próprio Conselho, modificar a sua composição.

É de se destacar que o fato de o Conselho ser regido por Decreto garante menos segurança para a continuidade dos seus trabalhos, eis que – ao menos em tese – o prefeito pode a qualquer momento editar nova norma alterando a composição, os objetivos e a atuação do conselho ou até mesmo o extinguindo.

O Conselho está integrado à política nacional sobre drogas, trazido pela Lei Federal nº 11.343/2006 e possuindo, inclusive, assento junto ao Conselho Municipal de Saúde. Seu decreto de criação tem como escopo a instituição do Sistema Municipal de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes (do qual o COMEN integra), que se trata de uma política nacional também introduzida no ordenamento nacional via Decreto Federal nº 85.110/1980.

No entanto, e muito especialmente a partir do trazido na Lei Municipal nº 763/1998 o Conselho Municipal de Entorpecentes passou a atuar em relação à integralidade dos casos de sofrimento psíquico e mental, aproximando a relação do tratamento do vício enquanto um escopo da saúde mental.

Finalizando a apresentação do conjunto de Conselhos de políticas públicas existentes em Angra dos Reis e realizando uma breve exposição sobre sua lei e criação e o contexto político do momento em que foi promulgada sua norma de regência, passamos então para uma proposta de classificação e divisão dos conselhos, analisados a partir de sua norma como se dá a organização destes conselhos na administração municipal.

3. CLASSIFICAÇÃO E DIVISÃO DOS CONSELHOS DE ANGRA DOS REIS

A partir do estabelecimento do universo de conselhos aqui estudados aprofundamos a análise das normas de criação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Angra dos Reis, buscando identificar nestas as bases para uma melhor compreensão sobre como estes órgãos garantidores da participação democrática se apresentam no município.

Nesse sentido este estudo passará à análise das leis de criação dos conselhos municipais de Angra dos Reis buscando identificar a natureza de cada conselho; o respeito à representatividade social na sua composição e organização; a participação democrática na escolha de membros e dirigentes; e a vinculação dos Conselhos municipais de políticas públicas aos órgãos do Poder Executivo de Angra dos Reis.

Ao identificar a natureza busca-se a função desempenhada por cada conselho, ou seja, se este exerce – de maneira expressa ou não na sua norma de regência – funções consultivas; fiscalizatórias; deliberativas; e/ou normativas.

Na análise das características dos conselhos a partir da sua representatividade social (ou ao menos a busca por esta) será observado (i) o cumprimento do critério da paridade das cadeiras do conselho, onde deve haver equidade na representação da administração pública e da sociedade civil; (ii) a existência de preocupação com uma pluralidade no preenchimento das cadeiras do conselho.

Será analisado, ainda, se essa pluralidade é buscada entre os representantes da gestão, da sociedade ou ambos. Ou ainda a ausência da busca por essa diversidade. Neste mesmo tópico será observado o critério da participação democrática na eleição dos membros e seus respectivos cargos no conselho, ou seja, a realização ou não de conferências municipais temáticas e o processo de eleição dos dirigentes do conselho.

Por fim será identificado a qual setor da administração municipal os conselhos estão vinculados, se a uma secretaria, ao gabinete do prefeito ou a outro órgão municipal.

Em resumo, a **natureza** é a análise do conjunto de funções primordiais exercidas pelo conselho. Na **representatividade social** se verifica a preocupação com a presença de atores sociais de diferentes origens para a composição do conselho. Por **participação democrática** se avaliará o processo de escolha dos membros que preencherão as cadeiras dos conselhos assim como o processo de escolha da sua direção. E, por fim, enquanto **vinculação** buscaremos identificar a qual outro órgão da administração municipal o Conselho está vinculado.

a) Natureza

Aqui temos as funções primordiais exercidas pelo Conselho que, de forma expressa ou não, são trazidas na sua lei de criação/regência, podendo ser divididas entre função consultiva, função fiscalizatória, função deliberativa e função normativa²⁹.

Enquanto função consultiva podemos entender o conselho enquanto órgão que presta auxílio à tomada de decisão, fornecendo estudos, pareceres, recomendações e orientações aos órgãos e entidades responsáveis pela definição e execução das políticas públicas de sua área de atuação.

A função fiscalizatória se refere ao papel exercido pelo conselho na supervisão e monitoramento da implementação das políticas públicas de sua especialização, visando garantir o cumprimento dos objetivos delimitados e o bom e transparente uso dos recursos públicos.

Já a função deliberativa de um conselho de políticas públicas refere-se à participação do Conselho na elaboração e aprovação de planos e programas relacionados às políticas públicas de sua atuação, deliberando sobre as metas, objetivos, estratégias e recursos necessários para a implementação de planos e programas de execução das políticas públicas de sua área de trabalho.

²⁹ <https://angra.rj.gov.br/sec-conselho-educacao.asp?indexSigla=sect>

Quanto à função normativa diz respeito à capacidade de o conselho estabelecer normas e diretrizes para a implementação de políticas públicas de sua área de atuação, possuindo o conselho a possibilidade de criar regulamentos, padrões ou instrumentos técnico-normativos para orientar a ação governamental relacionada à política pública de sua alçada.

É possível, registre-se, que os conselhos possuam múltiplas formas de atuação, exercendo, assim, diversificadas funções.

Com isso, a partir dos critérios acima expostos, podemos dividir os Conselhos Municipais de Políticas Públicas do Município de Angra dos Reis de acordo com sua natureza da seguinte maneira:

Tabela III – Conselhos Municipais pela sua Natureza

Conselho	Consultivo	Fiscalizatório	Deliberativo	Normativo
Meio Ambiente e Urbanismo	Sim	Sim	Sim	Sim
Saúde	Sim	Sim	Sim	Sim
Desenvolvimento Municipal	Sim	Sim	Sim	Não
Acompanhamento e Controle do FUNDEB	Não	Sim	Não	Não
Inovação Tecnológica	Sim	Sim	Sim	Sim
Assuntos de Pesca	Sim	Não	Sim	Não
Política Agrária	Sim	Não	Sim	Não
Assistência Social	Sim	Sim	Sim	Sim
Esportes	Sim	Sim	Sim	Sim
Idoso	Sim	Sim	Sim	Sim
Criança e Adolescente	Sim	Sim	Sim	Sim
Juventude	Sim	Não	Sim	Não
Habitação de Interesse Social	Não	Sim	Sim	Sim
Alimentação Escolar	Sim	Sim	Sim	Não
Promoção da Igualdade Racial e Diversidade Étnica	Sim	Sim	Sim	Sim
Direitos da Mulher	Sim	Sim	Sim	Sim
Usuários de Transporte Coletivo	Sim	Não	Sim	Não
Direitos da Pessoa Com Deficiência	Sim	Sim	Sim	Sim
Proteção e Defesa do Consumidor	Sim	Sim	Sim	Sim
Trânsito e Transportes	Sim	Sim	Sim	Sim
Desenvolvimento Rural, Aquícola e Pesqueiro	Sim	Não	Sim	Não
Segurança Pública	Sim	Sim	Sim	Não
Segurança Alimentar e Nutricional	Sim	Sim	Sim	Não
Política Cultural	Sim	Sim	Sim	Sim
Turismo	Sim	Sim	Sim	Não
Educação	Sim	Sim	Sim	Sim
Entorpecentes	Sim	Sim	Sim	Sim

Podemos ver que os Conselhos de Políticas Públicas em Angra dos Reis exercem amplas funções, sendo certo que, dentre os conselhos identificados, poucos se limitam ao exercício de uma única. Nesse sentido merece destaque o Conselho de Acompanhamento

do FUNDEB, que tem natureza exclusivamente fiscalizatória, como, inclusive, seu nome já sugere.

b) Representatividade Social

Para os fins deste estudo denominamos de representatividade social a soma de dois critérios. O primeiro se apresenta de forma bastante objetiva, qual seja, o respeito ao princípio da paridade na distribuição das cadeiras do conselho. Nesse sentido, será paritário o conselho que possuir o mesmo quantitativo de cadeiras para a sociedade civil e para a administração pública.

O segundo critério aqui utilizado é a busca por uma maior pluralidade na composição do conselho, que se traduz na preocupação trazida na lei de criação do conselho em que suas cadeiras sejam preenchidas por pessoas de origens diferentes, entendendo que essa busca pela representatividade pode se apresentar entre as cadeiras ocupadas pela administração pública, pela sociedade civil, em ambas ou até mesmo em nenhuma.

Destaque-se que, em se colocando a representatividade social dentro dos critérios da existência do Conselho se busca compreendê-la a partir – exclusivamente – do ponto de vista da norma de criação do Conselho, tendo em consciência, inclusive, a previsão dos parágrafos primeiro e segundo do já citado art. 287 da Lei Orgânica Municipal, referente à representatividade feminina e dos movimentos populares na composição dos Conselhos Municipais de Angra dos Reis.

Assim, a Tabela IV demonstra a posição dos Conselhos Municipais de Angra dos Reis no que se refere à sua representatividade social:

Tabela IV - Conselhos Municipais pela sua Representatividade Social:

Conselho	Paritário	Preocupação com Pluralidade	
		Governo	Sociedade Civil
Meio Ambiente e Urbanismo	Sim	Sim	Sim
Saúde	Sim	Sim	Sim
Desenvolvimento Municipal	Sim	Não	Sim
Acompanhamento e Controle do FUNDEB	Sim	Não	Sim
Inovação Tecnológica	Não	Não	Não
Assuntos de Pesca	Sim	Sim	Sim
Política Agrária	Sim	Sim	Sim
Assistência Social	Sim	Sim	Não
Esportes	Sim	Sim	Sim
Idoso	Sim	Sim	Não
Criança e Adolescente	Sim	Sim	Não
Juventude	Sim	Sim	Sim
Habitação de Interesse Social	Não	Não	Não
Alimentação Escolar	Sim	Não	Não
Promoção da Igualdade Racial e Diversidade Étnica	Sim	Sim	Sim
Direitos da Mulher	Sim	Sim	Não
Usuários de Transporte Coletivo	Sim	Não	Sim
Direitos da Pessoa Com Deficiência	Sim	Sim	Sim
Proteção e Defesa do Consumidor	Não	Sim	Não
Trânsito e Transportes	Sim	Sim	Sim
Desenvolvimento Rural, Aquícola e Pesqueiro	Sim	Sim	Sim
Segurança Pública	Não	Sim	Não
Segurança Alimentar e Nutricional	Sim	Sim	Não
Política Cultural	Sim	Não	Sim
Turismo	Sim	Sim	Sim
Educação	Sim	Sim	Sim
Entorpecentes	Não	Não	Não

Podemos observar que a quase totalidade dos conselhos municipais ao menos respeita o critério da paridade em suas normas de criação, à exceção dos Conselhos de

Inovação Tecnológica; Proteção e Defesa do Consumidor; e Segurança Pública, onde prepondera a representação do poder público.

c) Participação Democrática

A análise da participação democrática diz respeito a dois critérios, um de âmbito interno e outro externo.

Na participação democrática externa identificamos a previsão ou não da realização de Conferências Municipais temáticas para debate e eleição dos novos membros para as cadeiras do Conselho. Aqui denominados de externo o âmbito da participação democrática pois se refere à forma como se dá a relação entre a sociedade e o conselho.

Já no âmbito interno a participação democrática se refere à forma de escolha dos dirigentes do Conselho (cargos de presidente, vice-presidente, secretário ou equiparados), se realizada pelo próprio conselho, por eleição, se seu exercício é privativo para determinado gestor, ou se sua escolha cabe a determinada autoridade.

A denominação de âmbito interno desta modalidade de participação democrática se refere ao fato desta ser relativa à organização dos próprios cargos diretores do conselho municipal, ou seja, ao grau de liberdade que os conselheiros tem para decidir internamente sobre sua organização.

Temos então, a partir dos critérios de participação democrática dos conselhos municipais de Angra dos Reis a seguinte estruturação das suas normas de criação:

Tabela V - Conselhos Municipais pela Participação Democrática:

Conselho	Participação Democrática	
	Interna	Externa
Meio Ambiente e Urbanismo	Coordenação exercida pelo Secretário de Planejamento	Indicação por órgãos de representação e entidades
Saúde	Presidente eleito pelos membros	Escolha por assembleia durante conferência
Desenvolvimento Municipal	Presidência exercida pelo Prefeito	Indicação por órgãos de representação e entidades
Acompanhamento e Controle do FUNDEB	Sem previsão	Sem previsão
Inovação Tecnológica	A ser definido pelo Regimento Interno	Sem previsão
Assuntos de Pesca	Presidente, Vice e Secretário eleitos pelos membros	Escolha por reunião das bases, sem previsão de Conferência
Política Agrária	Presidente, Vice e Secretário eleitos pelos membros	Escolha por reunião das bases, sem previsão de Conferência
Assistência Social	Presidente eleito pelos membros	Eleição por assembleia pública
Esportes	Presidente eleito pelos membros	Há previsão de realização de Conferência Municipal, sem função eleitoral
Idoso	Presidente eleito pelos membros	Eleição por assembleia pública
Criança e Adolescente	Presidente eleito pelos membros	Eleição por assembleia pública
Juventude	Presidente e Vice eleitos pelos membros	Escolha por assembleia das bases, sem previsão de Conferência
Habitação de Interesse Social	Presidência exercida pelo Secretário de Obras	Sem previsão
Alimentação Escolar	Presidente, Vice e Secretário eleitos pelos membros	Escolha por assembleia das bases, sem previsão de Conferência
Promoção da Igualdade Racial e Diversidade Étnica	Presidente, Vice e Secretário eleitos pelos membros	Escolha por assembleia das bases, sem previsão de Conferência

Direitos da Mulher	Presidenta eleito pelos membros	Eleição por assembleia pública
Usuários de Transporte Coletivo	Sem previsão	Escolha por assembleia das bases, sem previsão de Conferência
Direitos da Pessoa Com Deficiência	Sem previsão	Escolha por assembleia durante conferência
Proteção e Defesa do Consumidor	Presidente escolhido dentre os representantes dos órgãos públicos	Sem previsão
Trânsito e Transportes	Presidente eleito pelos membros	Indicação por órgãos de representação e entidades
Desenvolvimento Rural, Aquícola e Pesqueiro	Presidente, Vice e Secretário eleitos pelos membros	Escolha por indicação das bases, sem previsão de Conferência
Segurança Pública	Presidência exercida pelo Prefeito	Há previsão de audiência pública, sem funções eleitorais. Representantes indicados por entidade específica
Segurança Alimentar e Nutricional	Presidente, Vice, 1º Secretário e 2º Secretário eleitos pelos membros	A ser definida em fórum próprio das entidades representativas
Política Cultural	Presidente eleito pelos membros	Escolha por assembleia durante Conferência
Turismo	Presidência exercida pelo gestor do órgão oficial de turismo e a vice-presidência por representante da sociedade civil	Indicação por órgãos representativos e/ou escolha por assembleia
Educação	Presidente e Vice eleitos pelos membros	Indicação por órgãos representativos e/ou escolha por assembleia
Entorpecentes	Presidência e vice exercidos por indicação do Prefeito	Sem previsão

Aqui é possível observar que a maioria dos Conselhos de Angra dos Reis tem ao menos uma indicação de exercício de democracia interna, eis que a regra é a eleição dos seus dirigentes por intermédio de eleições entre os membros, havendo, no entanto,

conselhos cuja presidência é ocupada pela chefia do Poder Executivo ou outra autoridade pré-estabelecida pela sua norma de regência.

Já em relação à democracia externa, é de se reconhecer que a maioria dos membros representantes da sociedade civil é escolhida através de critérios democráticos, sendo a indicação por intermédio de assembleia a que prepondera.

Nesse sentido, independentemente da maneira utilizada para esta a escolha de tal representação, é regra a possibilidade de intervenção das bases no processo de escolha, seja por assembleia, conferência ou eleição entre as bases, permitindo assim um maior controle do conselho pela própria sociedade, ou seja, pelas bases das suas representações.

d) Secretaria Vinculada

Por fim, trazendo apenas enquanto critério objetivo e permitindo uma melhor visualização da organização administrativa do município, identificamos os conselhos a partir dos setores do poder público ao qual se encontram vinculados – de forma expressa na lei ou não, que pode ser observado na Tabela VI:

Tabela VI – Vinculação dos Conselhos aos Setores do Poder Público

Conselho	Órgão Vinculado
Meio Ambiente e Urbanismo	Secretaria de Planejamento
Saúde	Secretaria Municipal de Saúde
Desenvolvimento Municipal	Gabinete do Prefeito
Acompanhamento e Controle do FUNDEB	Secretaria Municipal de Educação
Inovação Tecnológica	Secretaria Municipal de Educação
Assuntos de Pesca	Gabinete do Prefeito
Política Agrária	Gabinete do Prefeito
Assistência Social	Secretaria Municipal de Ação Social
Esportes	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
Idoso	Secretaria Municipal de Ação Social
Criança e Adolescente	Gabinete do Prefeito
Juventude	Gabinete do Prefeito
Habitação de Interesse Social	Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos
Alimentação Escolar	Secretaria Municipal de Educação
Promoção da Igualdade Racial e Diversidade Étnica	Gabinete do Prefeito
Direitos da Mulher	Secretaria Municipal de Ação Social
Usuários de Transporte Coletivo	Gabinete do Prefeito
Direitos da Pessoa Com Deficiência	Secretaria Municipal de Ação Social
Proteção e Defesa do Consumidor	Secretaria de Governo
Trânsito e Transportes	Secretaria Especial de Defesa Civil e Trânsito
Desenvolvimento Rural, Aquícola e Pesqueiro	Secretaria Executiva de Agricultura, Aquicultura e Pesca
Segurança Pública	Secretaria Municipal de Administração
Segurança Alimentar e Nutricional	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Promoção da Cidadania
Política Cultural	Sem previsão
Turismo	Fundação de Turismo de Angra dos Reis
Educação	Secretaria Municipal de Educação
Entorpecentes	Secretaria Municipal de Saúde

Aqui é possível observar as instituições públicas responsáveis pela manutenção e funcionamento dos respectivos Conselhos Municipais, reiterando que é atribuição do

Poder Executivo, através dos seus órgãos de gestão, a função de manter e contribuir para os trabalhos de cada Conselho Municipal de política pública.

Assim pudemos – ao longo deste trabalho – mapear as leis de criação/regência dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Angra dos Reis. Analisando tais normas, foi, então, possível classificar e comparar tais institutos.

É de se destacar mais uma vez a dificuldade no acesso à matéria prima desta pesquisa – as normas de criação/regência dos Conselhos de Políticas Públicas – o que faz indagar acerca da contradição ao menos aparente entre a ampla produção legislativa acerca da participação da sociedade civil na elaboração e gestão das políticas públicas no município e a dificuldade no acesso às informações de tais entidades. Tal contradição e as análises finais deste trabalho serão melhor exploradas a seguir, no capítulo de conclusão.

CONCLUSÃO

Este trabalho inicialmente propôs uma definição conceitual sobre os Conselhos de Políticas Públicas a partir da produção acadêmica sobre o tema, apresentando seus princípios regentes e sua estrutura básica assim como o histórico da sua formação e implementação no Brasil, principalmente a partir da Constituição de 1988. Junto a essa apresentação histórica foi possível adentrar – ainda que brevemente – em debates bastante atuais havidos sobre o tema a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 651, que decidiu sobre a imprescindibilidade da existência de representação da sociedade civil na composição destas instituições.

Explicado o tema amplo – conselhos de políticas públicas – passamos à sua identificação junto à administração pública do município de Angra dos Reis. Com isso se identificou que a preocupação com a formação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas vem desde a edição da norma maior do município, sendo certo que a Lei Orgânica Municipal traz inúmeras previsões sobre o tema, em especial a criação de um rol mínimo de conselhos de políticas públicas, com duas importantes obrigatoriedades na sua composição: existência de representação feminina e representação dos movimentos populares com atuação no município.

Entendendo ser tema importante o suficiente para ser tratado de maneira tão minuciosa na Lei Orgânica do Município, passou-se à (difícil) busca pela legislação de regência dos Conselhos de Políticas Públicas de Angra dos Reis. Apesar da existência de vinte e sete conselhos municipais e da previsão destes até mesmo na Lei Máxima do município, encontrar essas legislações foi bastante custoso, eis que as mesmas não se encontravam de forma centralizada em local algum. Advém desta pesquisa a realização do compilado de legislações municipais acerca da criação e regência de Conselhos Municipais de Políticas Públicas apresentado ao longo segundo capítulo deste trabalho, cuja classificação, compreensão e comparação foi realizada ao longo do terceiro capítulo.

Foi possível então uma observação ao menos formal sobre os Conselhos de Políticas Públicas estabelecidos no Município de Angra dos Reis, sendo importante ressaltar a existência de uma contradição ao menos aparente entre a importância dada pelo

poder público do município de Angra dos Reis à normatividade e regramento dos conselhos municipais e o acesso aos seus atos e funcionamento, havendo descompasso entre o arcabouço normativo e a publicidade dos atos dos Conselhos. Se, por um lado, a Lei Orgânica do Município traz inúmeros dispositivos sobre os Conselhos, tendo o município criado vinte e sete destes; por outro lado há falta de informações acessíveis sobre seu funcionamento e organização, sendo certo que dentre os vinte e sete conselhos aqui identificados só havia publicidade (parcial) dos atos de nove destes no *site* da Prefeitura.

Esta pesquisa também identificou irregularidades e incompletudes na composição do rol dos Conselhos de Políticas Públicas do Município, acreditando que os dados aqui levantados possam servir tanto para aumentar a transparência em relação ao funcionamento dos Conselhos quanto em adequar a realidade normativa à previsão trazida na Lei Orgânica. Como dito, a Lei Orgânica é a norma maior do município, sendo certo que todo o arcabouço jurídico municipal deve estar de acordo com os preceitos e comandos nela trazidos, o que não se observa em diferentes momentos. Nesse sentido, em relação ao rol mínimo de catorze Conselhos de Políticas Públicas previstos na Lei Orgânica foi possível identificar que houve efetivo esforço legislativo para dar cumprimento, não tendo este trabalho sido completo, conforme identificado no capítulo 2.1 deste trabalho.

Por fim, em relação aos outros dois importantes temas advindos da Lei Orgânica – representações feminina e dos movimentos sociais – será necessária pesquisa complementar para aferir o seu respeito. Isso porque, apesar da previsão na Lei Máxima, não é necessário que a lei de criação/regência do Conselho especifique como se dará tal representação, podendo ser definida por Regimento Interno, decisão assemblear ou outros mecanismos decisórios. Contudo fica desde já um ponto a ser observado (e cobrado) pelos atores políticos do município em suas respectivas áreas de atuação: o respeito à representação feminina e dos movimentos sociais nos Conselhos de Políticas Públicas **independentemente** da sua previsão na lei de criação do conselho.

REFERÊNCIAS

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas. In: Direitos Humanos e Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2001. P. 32- 43. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/441> . Acesso em: 17jul.2023.

ALLEBRANDT, Sérgio Luiz. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a transmissão e força de um espaço público para a construção da cidadania interativa. Atibaia. Conferência: XXVII Encontro Anual da ANPAD, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/264348286_Consehos_Municipais_potencialidades_e_limites_para_a_efetividade_e_eficacia_de_um_espaco_publico_para_a_construcao_da_cidadania_interativa. Acesso em: 17jul.2023.

KRONEMBERGER, T. S.; TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; BARROS, A. C. R. Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas sob o Olhar da Comunidade: uma Experiência de Extensão Universitária. Desenvolvimento em Questão, [S. l.], v. 10, n. 21, p. 146–177, 2012. DOI: 10.21527/2237-6453.2012.21.146-177. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/341> . Acesso em: 17jul.2023.

COVAS, Fabíola Sucasas Negrão. Conselhos de Políticas Públicas. São Paulo. Ministério Público de São Paulo, 2018. Disponível em : http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/texto%20Consehos%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas_1.pdf . Acesso em: 17jul.2023.

CAMPAGNAC, Vanessa. Participação Social e Política em Conselhos Gestores de Políticas Públicas do Município do Rio de Janeiro. Orientadora: Lavínia D. Rangel Pessanha. Dissertação (Mestrado). Curso de Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2007.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. Conselhos Gestores e Desempenho da Festão nos Municípios: Potencialidades e Limites. Textos para Discussão - TPD, [S. l.], 2012.

Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/TPD/article/view/944> . Acesso em: 17 jul. 2023.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Conselhos Municipais: Participação, Efetividade e Institucionalização – a Influência do Contexto Político na Dinâmica dos Conselhos – os Casos de Porto Alegre e Salvador. Cadernos EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, vol. 8, núm. 3, 2010, pp. 438-452. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323227826005>. Acesso em 12set.2023.

GURGEL, Cláudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/mFj8HXxTXyW9hKvxbhcKwm/?lang=pt>. Acesso em 12.set.2023.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O Que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 59, nº 3, 2016, pp. 609 a 650. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/s3FgjNNsZ4kT8q4nvLVj8Bz/?lang=pt>. Acesso em 12.set.2023.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. Revista De Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36 nº 2, 2002, pp. 277 a 292.

MARTINS, Marcelo Feijó; MARTINS, Simone; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de; SOARES, Jéferson Boechat. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. Revista Do Serviço Público, 2008, Brasília, n. 59 v. 2, pp. 151-185. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/144>. Acesso em 12set.2023.