



**PROCURADORIA GERAL**

**PARECER Nº 64 / 2025 - CPM- PG**

*Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 24/2025, que “altera o disposto no inciso I do artigo 4.º da Lei Municipal 5.788/2015 com as alterações introduzidas pela Lei Municipal 6.036/2017 que aprova a regulamentação do Conselho Municipal de Política Cultural do Município de Pará de Minas-MG”.*

**I – Do Relatório**

Trata-se de parecer jurídico sobre o **Projeto de Lei Ordinária nº 24/2025**, de autoria do Poder Executivo Municipal, que tem por objetivo promover alteração do inciso I do artigo 4º da Lei Municipal nº 5.788/2015 que “*aprova nova regulamentação do Conselho Municipal de Política Cultural do Município de Pará de Minas-MG, e dá outras providências*”.

Nos termos da **Mensagem nº 007/2025**, justifica o Executivo Municipal que a adequação legislativa ora proposta tem por objetivo atender ao teor do Ofício 006/2025 do Gabinete da Presidência da Câmara Municipal, que encaminhou o Parecer desta Procuradoria Geral (CPM- PG 026/2025), recomendando-se a retirada da participação de Edis na composição dos Conselhos Municipais.

É o sucinto relatório.

**II – Das funções da Procuradoria**

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo com previsão no art. 44 da Resolução nº 543, de 28 de março de 2017 (Regimento Interno), exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, *embora não detenha competência decisória*, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar



presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, “**o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva**”.

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito<sup>2</sup>, *in verbis*:

*O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.*

Desse modo, **a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.**

Importante destacar também que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes<sup>3</sup>.

### III – Da Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom esclarecer que toda elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Segundo o Ilustre Desembargador Kildare de Carvalho<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41ª ed., Malheiros Editores. São Paulo, 2015, p. 204.

<sup>2</sup> Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.

<sup>3</sup> Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.

<sup>4</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 4 ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 65 e 66.





*(...) por lei se entende a regra imperativa de caráter geral, emanada de autoridade competente, após tramitação segundo processo legislativo estabelecido pelo Direito, imposta ao homem e sancionada pela força pública.*

A técnica legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos que visam à elaboração de um ato normativo. Consiste, pois, na forma correta de elaborar as leis, de maneira que as torne exequíveis e eficazes, abrangendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a propositura até a publicação da lei.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, uma vez que as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um número indeterminado de destinatários finais.

Com efeito, o Regimento Interno desta Casa Legislativa estabelece, em seu art. 142, que a “*proposta de emenda à lei Orgânica e os projetos deverão ser redigidos de forma articulada, conforme a técnica legislativa*”.

Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Pará de Minas, inexistente norma específica que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que se recorra a normas federais aplicáveis – no caso, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Neste contexto, **não** foram verificadas inconsistências de ordem técnica na estruturação da proposição.

Orientamos, contudo, que sejam procedidas as demais **correções gramaticais necessárias, se houver**, quando da redação final, nos termos regimentais:

*Art. 209. Concluída a votação da proposição, com ou sem emendas aprovadas, caberá à Mesa Diretora adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à redação final.*

#### **IV – Da Competência Municipal, da Iniciativa Legislativa e da Legalidade da proposição**

A matéria tratada no projeto de lei em estudo é de **competência legislativa municipal**, em face do interesse local, consoante com o que dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem competência ao Município para prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente legislar sobre assuntos de interesse local.



Segundo o ilustre autor José Nilo de Castro<sup>5</sup> entende-se por interesse local “todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal [...] tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”.

Logo, a fim de cumprir o dever constitucionalmente atribuído, podem os municípios tanto editar atos administrativos, quanto atos legislativos, desde que o façam no alcance de sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecido pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

Já no que se refere à **iniciativa** de lei para dispor sobre conselhos municipais, tratando-se de conselhos que integram a Administração Pública como órgãos vinculados ao Poder Executivo, como é o presente caso, a **iniciativa para sua criação ou mesmo para sua alteração é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal**.

Na Lei Orgânica do Município de Pará de Minas, a denominação de conselho municipal se encontra no **Título V – Da organização administrativa municipal – Da estrutura administrativa**, mais especificamente no §3º do art. 103:

*Art. 103. A administração municipal é constituída dos **órgãos integrados na estrutura administrativa da Prefeitura** e das entidades dotadas de personalidade jurídica própria.*

*§ 1º Os **órgãos da administração direta que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura se organizam e se coordenam**, atendendo aos princípios técnicos recomendáveis ao bom desempenho de suas atribuições.*

*§ 2º As entidades dotadas de personalidade jurídica própria compõem a Administração Indireta do Município e se classificam em:*

*I - autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizadas*

*II - empresa pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio e capital do Município, criada por lei, para exploração das atividades econômicas que o Município seja levado a exercer, por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;*

*III - sociedade de economia mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei, para exploração de atividades econômicas, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a*

<sup>5</sup> CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4. ed. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.





voto pertençam, em sua maioria, ao Município ou a entidade de administração indireta;

*IV - fundação pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgão ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos do Município e de outras fontes.*

*§ 3º Os conselhos municipais são órgãos de controle social coletivo, de caráter permanente e deliberativo, colegiado, independente, paritário, criados por lei, dotados de autonomia político-administrativa, com função de fazer a defesa da garantia de direitos, formular políticas públicas e fiscalizar os recursos e políticas no âmbito de suas atuações. (Destacamos)*

Percebe-se que conselhos municipais **são órgãos que integram a estrutura administrativa da Prefeitura**, conforme preceitua o *caput* do art. 103.

Dentre as leis de iniciativa exclusiva do Prefeito, dispostas no art. 55 da LOM, encontra-se a criação, estruturação e atribuições de **órgãos da Administração Pública**:

*Art. 55. São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração;*

*II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias **ou equivalentes e órgãos da Administração Pública**;*

*IV - matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.*

*Parágrafo único. Não será admitido o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal. (Destacamos)*

Os conselhos municipais constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e deliberar no sentido de apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas.



Dessa forma, sob o aspecto legislativo **formal**, a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo, não existindo obstáculos legais a sua tramitação nesta Casa Legislativa.

Em relação à **matéria** tratada a proposição, conforme relatado, percebe-se que a intenção do Executivo é única e tão somente alterar o inciso I do artigo 4º da Lei Municipal nº 5.788/2015, de forma a retirar da composição do Conselho Municipal de Política Cultural de Pará de Minas - CMPC os membros do Poder Legislativo Municipal.

Atualmente, o art. 4º da referida Lei Municipal assim dispõe quanto à constituição do Conselho:

*Art. 4º O Conselho Municipal de Política Cultural de Pará de Minas - CMPC será constituído por um total de 10 (dez) membros titulares e igual número de suplentes, nomeados pelo Chefe do Executivo Municipal, com a seguinte composição:*

***I - 05 (cinco) membros do Poder Público Municipal, sendo:***

*a) 04 (quatro) membros titulares e respectivos suplentes vinculados à estrutura organizacional do Poder Executivo;*

***b) 01 (membro) titular e respectivo suplente, membros do Poder Legislativo Municipal;***

*II - 05 (cinco) titulares e respectivos suplentes representando a sociedade civil, através dos seguintes segmentos:*

- a) Música e Audiovisual;*
- b) Teatro;*
- c) Dança;*
- d) Literatura e Artesanato;*
- e) Economia Criativa e Instituições de Ensino.*

*(...)*

A alteração proposta pelo Projeto de Lei nº 24/2025 pretende dar ao inciso I do art. 4º a seguinte redação:

***Art. 4º (...):***

***I - 05 (cinco) membros titulares e respectivos suplentes vinculados à estrutura organizacional do Poder Executivo.***

*(...)*

De fato, conforme disposto no **Parecer nº 26/2025**, datado de 10 de fevereiro de 2025, respondendo ao questionamento apresentado pela Chefia de Gabinete da Presidência





desta Casa sobre a possibilidade de os vereadores comporem ou não os Conselhos Municipais, nos posicionamos no sentido de que os edis não podem compor os conselhos municipais que integram a estrutura do Poder Executivo, por caracterizar interferência direta do Legislativo em assuntos administrativos.

Para melhor entendimento sobre a matéria, **anexamos** aqui o Parecer Jurídico nº 26/2025, o qual passa a ser parte integrante deste parecer.

Assim, em observância ao princípio da separação dos Poderes e respaldado em entendimento jurisprudencial e doutrinário, sob o aspecto material, compreendemos que o projeto de lei atende às regras e princípios constitucionais vigentes.

#### **V – Conclusão**

Por todo o exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei nº 24/2025** possui competência legislativa municipal e é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, havendo, ainda, compatibilidade material com a Constituição Federal e demais princípios e regras do ordenamento jurídico brasileiro, de forma que esta Procuradoria Jurídica se posiciona **favorável** à sua tramitação.

Ressaltamos que, para aprovação de matéria desta natureza, é exigido quórum de maioria simples dos votos dos membros da Câmara Municipal, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, conforme o art. 195 do Regimento Interno.

É o nosso parecer, o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna **Comissão de Legislação e Justiça** desta Casa.

É o nosso parecer.

Pará de Minas, 21 de março de 2025.

  
**Evandro Rafael Silva**  
**Procurador-Geral**

  
**Sheila Bastos Gomes**  
**Procuradora Adjunta**

**EM BRANCO**





## Indicação de Vereadores

1 mensagem

Délio Alves <delioalves@camarapm.mg.gov.br>

7 de fevereiro de 2025 às 16:25

Para: Procuradoria Jurídica <pjuridica@camarapm.mg.gov.br>

Boa Tarde!

O Presidente da Câmara, Vereador Délio Alves Ferreira, solicita parecer em relação a indicação ou não de Vereadores(as) para os Conselhos Municipais.

Atenciosamente,  
Gabinete do Vereador Délio Alves  
Presidente da Câmara Municipal de Pará de Minas  
Tel: (37) 3237-6020 / 6018 / 6078

Este e-mail é confidencial e somente para uso do destinatário. Se você não for o destinatário pretendido, não deve usar, divulgar, distribuir, copiar ou realizar qualquer outro tipo de uso desta mensagem. Caso tenha recebido indevidamente, por favor delete-o imediatamente, inclusive da caixa dos itens excluídos do seu e-mail, e comunique o remetente. A Câmara Municipal de Pará de Minas/MG declara estar em conformidade com todas as leis aplicáveis referentes à proteção de dados no Brasil.

Ao disponibilizar seus dados por meio deste canal, declara o titular, conhecer que seus dados serão tratados na forma prevista na Legislação vigente e política de tratamento de dados desta Câmara, consentindo expressamente com sua coleta, armazenamento e eventual compartilhamento para os fins que se destinam, ciente, ainda, de que os mesmos serão guardados pelo tempo que for necessário para cumprir com os fins delineados, ou ainda, pelo período permitido pela lei aplicada.

*ATENÇÃO: Nos termos do Art. 25 da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), esclarece-se que os dados eventualmente coletados por esta Câmara por quaisquer meios, sejam eles físicos ou eletrônicos (e-mail, Whatsapp, etc), serão tratados de acordo com o regime jurídico da publicidade, ficando, desde já, o destinatário ciente de que os dados que estão sendo coletados se mostram necessários para a execução de políticas públicas.*



EM BRANCO





**PROCURADORIA GERAL**  
**CMPM-PG 26 / 2025**

*Parecer Jurídico acerca da possibilidade de vereadores comporem ou não Conselhos Municipais.*

**I – Do Relatório**

Trata-se de questionamento apresentado a esta Procuradoria pela Chefia de Gabinete da Presidência sobre a possibilidade de os vereadores comporem ou não os Conselhos Municipais.

É o sucinto relatório.

**II – Das Funções da Procuradoria**

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *verbis*:

*O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução*

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015. p. 204.



*ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que o ordenador de despesa forme sua própria convicção em discordância com as opiniões manifestadas por meio deste parecer jurídico.

Importante destacar também que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.<sup>2</sup>

### **III – Da análise jurídica**

A princípio, faz-se necessário separar os conselhos em duas classes distintas para que possamos demonstrar nosso posicionamento: aqueles que integram a Administração Pública como órgãos vinculados ao Poder Executivo e aqueles que são integrantes da estrutura do Poder Legislativo, com atribuição de fiscalizar as ações do Executivo.

Sobre os conselhos integrantes da estrutura do Poder Legislativo, não integrantes da Administração Pública Direta ou autárquica, com representantes da sociedade civil, com atribuição de fiscalizar as ações do Executivo, compreendemos que não haveria nenhum tipo de óbice na participação parlamentar entre os membros.

Cumpramos ressaltar que, após inúmeras divergências tanto em sede doutrinária quanto jurisprudencial, a matéria chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário nº 626946/SP, que culminou no entendimento de que tais conselhos poderiam ser criados inclusive por lei de iniciativa parlamentar. Foi fixada a seguinte tese (por 6 votos favoráveis e 5 contrários) em 13 de outubro de 2020 (Tema 1040 da Repercussão Geral):

*Surge constitucional lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil, integrante da estrutura do Poder Legislativo, com atribuição de acompanhar ações do Executivo.*  
**(Destacamos)**

---

<sup>2</sup> Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.





Contudo, no que se refere a outra classe de conselhos, **aqueles vinculados ao Poder Executivo, que integram a estrutura da administração pública**, o entendimento majoritário, com o qual corroboramos, é de que os membros do Poder Legislativo estão impedidos de participar de tais conselhos.

Na própria Lei Orgânica do Município de Pará de Minas, a denominação de conselho municipal se encontra no **Título V – Da organização administrativa municipal – Da estrutura administrativa**, mais especificamente no §3º do art. 103:

*Art. 103. A administração municipal é constituída dos **órgãos integrados na estrutura administrativa da Prefeitura** e das entidades dotadas de personalidade jurídica própria.*

*§ 1º Os **órgãos da administração direta que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura se organizam e se coordenam**, atendendo aos princípios técnicos recomendáveis ao bom desempenho de suas atribuições.*

*§ 2º As entidades dotadas de personalidade jurídica própria compõem a Administração Indireta do Município e se classificam em:*

*I - autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizadas*

*II - empresa pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio e capital do Município, criada por lei, para exploração das atividades econômicas que o Município seja levado a exercer, por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;*

*III - sociedade de economia mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei, para exploração de atividades econômicas, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, ao Município ou a entidade de administração indireta;*

*IV - fundação pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgão ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos do Município e de outras fontes.*

*§ 3º Os conselhos municipais são **órgãos de controle social coletivo, de caráter permanente e deliberativo, colegiado, independente, paritário, criados por lei, dotados de autonomia político-administrativa, com função de fazer a defesa da garantia de direitos, formular políticas***



*públicas e fiscalizar os recursos e políticas no âmbito de suas atuações.*  
(Destacamos)

Percebe-se que a figura do conselho não se encontra dentre o rol de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, consoante §2º do mesmo artigo da LOM, logo, **são órgãos que integram a estrutura administrativa da Prefeitura**, conforme preceitua o *caput* do art. 103.

Nesse toar, os Conselhos são instrumentos de democratização da gestão pública e, por tal motivo, os princípios da representatividade e da legitimidade devem informar sua composição. Em assim sendo, a observância do princípio da paridade, e consequentemente do postulado da isonomia, é fundamental para a legitimidade de sua atividade consultiva e para a discussão de políticas públicas.

Dentro do contexto apresentado, a Constituição Federal estabelece em seu art. 2º a regra da separação dos poderes, pelo qual fica vedado aos poderes exercerem suas atribuições invadindo a esfera de competência uns dos outros. Neste sentido, a função típica do Poder Legislativo é a edição de normais gerais e abstratas, bem como a fiscalização dos outros poderes, ao passo que sua função atípica é a administração interna.

Já o Poder Executivo tem como função típica a administração e o exercício do poder de governo, competindo a este realizar as medidas que traduzam atos de gestão da coisa pública, sujeitando-se, a seu próprio julgamento administrativo de oportunidade e conveniência.

Como dito anteriormente, os conselhos municipais constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e deliberar no sentido de apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas.

No dizer de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, os membros de conselhos integram a categoria de “agentes honoríficos”, senão vejamos:

*São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração. Tais servidores constituem o chamado *mínus público*, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros da mesma natureza.*

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995 p. 75/76





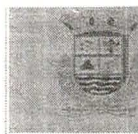
*Os agentes honoríficos não são agentes públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública, e enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e a disciplina do órgão a que estão servindo, podendo receber um pró-labore e contar o período de trabalho como de serviço público. Não incidem as proibições constitucionais de acumulação de cargos, funções ou empregos (art. 37, XVI e XVII, da CF), porque sua vinculação com o Estado é sempre transitória e a título de colaboração única, sem caráter empregatício.*

Desta forma, em observância ao princípio da separação dos poderes, os vereadores não podem exercer funções no Poder Executivo e muito menos se imiscuir em suas atividades administrativas indicando esse ou aquele cidadão para ocupar cargo ou função no Executivo, ainda que honorífico.

Em situações análogas, o Poder Judiciário brasileiro já deliberou pela incompatibilidade dessas previsões com o sistema constitucional vigente:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Parágrafo 2º do art. 5º da Lei nº 10.273/2019 do Município de Santo André. Dispositivo normativo (Parágrafo 2º do art. 5º) oriundo de emenda parlamentar, que alterou projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Lei Municipal que instituiu o Fundo de Apoio à Gestão Cultural. Emenda parlamentar que acrescentou, como membro do Conselho Diretor do Fundo de Apoio à Gestão Cultural, um representante da Câmara Municipal de Santo André. Alegação de abuso do poder de emenda parlamentar. Ocorrência. Emenda Parlamentar que, não obstante guarde pertinência temática com o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo e não evidencie aumento de despesa, afastando a alegação de inconstitucionalidade formal da norma, invade a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para tratar sobre questão de gestão administrativa, evidenciando-se, assim, a inconstitucionalidade material da norma. Impossibilidade de representante da Câmara Municipal integrar Conselho Municipal, por caracterizar interferência direta do Legislativo em assuntos administrativos, o que não se pode permitir, como decorrência do art. 5º, § 2º da Constituição Estadual, considerando ainda que o Legislativo tem função fiscalizatória sobre o Executivo e a manutenção da norma impugnada acaba por ferir o mecanismo de controle recíproco de freios e contrapesos previsto na Constituição. Precedentes deste C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal. Violação ao princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade do § 2º do art. 5º da Lei nº 10.273/2019 do Município de Santo André, por ofensa aos arts. 5º, § 2º, e 144, todos da Constituição Paulista. Ação julgada procedente, com efeito ex tunc. (TJSP - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2183453-32.2021.8.26.0000; Relatora Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 20/04/2022; Data de Registro: 26/04/2022) [Destacamos]*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DISPOSITIVOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE BERTIÓGA INCLUINDO NA COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – IMPOSSIBILIDADE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, CAPUT E § 2º, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE,**



PRELIMINAR ACOLHIDA PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, INCISO VI, DO CPC, EM RELAÇÃO AO INCISO II, DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 350/1999, DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA". "Não pode representante da Câmara Municipal, ainda que por intermédio de pessoa diversa do parlamentar, integrar Conselhos Municipais e interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe exercer a direção superior da administração e praticar os demais atos de gestão (artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual), instituindo modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros constitucionais, em flagrante descompasso com a harmonia entre os Poderes. (TJSP - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2087907-18.2019.8.26.0000; Rel. Renato Sartorelli, j. 21.08.2019). [Destacamos]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.993, de 23 de junho de 2016, do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal da Juventude e dá outras providências. (...) Afronta ao art. 24, § 2º, n. 2 da Carta Estadual, na medida em que é de competência exclusiva do Alcaide a iniciativa das leis que disponham sobre a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX. Ingerência, igualmente, quanto à iniciativa de leis sobre tema de organização administrativa, de competência reservada ao Chefe do Executivo, ao teor do artigo 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado de São Paulo. Norma que na sua composição, inclui um representante da Câmara Municipal de Suzano (artigo 3º, letra 'm'), o que caracteriza evidente afronta ao princípio da separação e independência dos poderes, considerando-se que um tem função fiscalizatória em relação ao outro. Precedentes desta Corte e da Corte Suprema. Ação procedente. (TJSP - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2255730-22.2016.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 07.06.2017). [Destacamos]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS DO MUNICÍPIO DE JANDIRA – **DISPOSITIVOS QUE PREVEEM A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO EM CONSELHOS MUNICIPAIS – ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA** (...) **AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.** 1. A presença de membro do Poder Legislativo em Conselho Municipal é incompatível com o princípio da separação e independência entre os poderes, na medida em que um tem função fiscalizatória sobre o outro. Assim, parte dos dispositivos objurados padecem de inconstitucionalidade material porque, ao reservarem vagas em Conselhos Municipais para representantes do Poder Legislativo, violaram os princípios da independência e separação entre os poderes, insculpidos nos artigos 5º, caput e §2º, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. (...) Ação parcialmente procedente" (TJSP - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0184838- 64.2012.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 10.04.2013). [Destacamos]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, INCISO I, DA LEI MUNICIPAL Nº 5.178/2011, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. **DISPÕE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO DO LEGISLATIVO LOCAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE BEM-ESTAR ANIMAL. AFRONTA À**





**CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.** 1. No caso, a Lei atacada, em seu art. 3º, inciso I, prevê a participação de membro do poder legislativo municipal na composição de Conselho Municipal. 2. O dispositivo atacado ofende o parágrafo único do art. 17, da Constituição Estadual. **A vedação de participação de membro do legislativo municipal na composição de órgão do poder executivo evita que membro investido de função fiscalizatória atue, simultaneamente, em órgão executivo a ser fiscalizado.** 3. Pedido julgado procedente. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade nº 100160054845, Relator: EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Julgamento: 16/02/2017, Publicação no Diário: 24/02/2017). [Destacamos]

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE VARGINHA - CONSELHO MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE (CODEMA) - PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTE DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES.** Os conselhos municipais criados pelo Poder Executivo, para realização de suas políticas públicas, não podem ser integrados por representante de outro Poder, sob pena de ingerência de um sobre o outro, o que viola a harmonia e independência entre os poderes, princípio fundamental inserto na Constituição. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.14.023185-3/000, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/01/2015, publicação da súmula em 06/02/2015). [Destacamos]

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.166/2018 DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO - REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - VÍCIO FORMAL - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. É inconstitucional Lei que ao criar Conselho Municipal de Transporte e Trânsito prevê a participação de representantes do Poder Legislativo e do Ministério Público Estadual, visto se tratar de órgão de atuação típica da Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes.** (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.18.080557-4/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/02/2019, publicação da súmula em 08/03/2019) [Destacamos]

O entendimento do Supremo Tribunal Federal segue a mesma racionalidade quando da análise de caso envolvendo a indicação de representante de Assembleia Legislativa para composição de Conselho Estadual, consoante Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.654/AL, em que foi relator o Ministro Dias Toffoli:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação. Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal.* 1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da



*Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. 2. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal. Precedentes. 3. A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. 4. (Ação direta julgada procedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.654 – Alagoas, Rel. Min. Dias Toffoli. Ata nº 21, de 13/08/2014. DJE nº 162, divulgado em 21/08/2014). [Destacamos]*

Neste diapasão, vale ainda frisar que, todas as leis municipais que tratam sobre os conselhos municipais e que contemplem a previsão de representantes do Poder Legislativo na composição destes conselhos são inconstitucionais e merecem ser expurgadas do ordenamento jurídico local. Considerando que não é factível ao Poder Legislativo a propositura de lei para revogação de dispositivo neste sentido, uma vez que, conforme jurisprudência pacífica dos tribunais, a matéria é **privativa do Chefe do Poder Executivo** (art. 61, § 1º, II, “e”, da CF) **sugere-se** a esta Presidência o envio de ofício ao Executivo para apresentação de proposição com vistas a adequar os normativos municipais.

#### IV – Da Conclusão

Ante ao exposto, *salvo melhor juízo*, entendemos que os vereadores não podem compor os conselhos municipais, por estes integrarem a estrutura do Poder Executivo.

É o parecer.

Pará de Minas, 10 de fevereiro de 2025.

**Evandro Rafael**  
Procurador-Geral

**Sheila Bastos Gomes**  
Procuradora Adjunta

**RECEBIDO**