



22j

## CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

### SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

**Processo:** PLE nº 004/2025

**Tema:** Cria o Conselho Municipal de Inclusão das Crianças e Adolescentes Atípicos CMICAA

**Autoria:** Prefeito Celso Florêncio

### PARECER Nº 106.1/2025/SAJ/JACC

Ementa: Emenda Parlamentar nº 01 à Projeto de Lei do Executivo, que cria o Conselho Municipal de Inclusão das Crianças e Adolescentes Atípicos. Saúde, Educação. Emenda parcialmente viável. Impossibilidade de participação do Poder Legislativo, que tem o dever constitucional de fiscalizar os outros Poderes. Precedentes do TJSP e STF. Arquivamento/retirada. Nova emenda na parte viável.

1. A presente emenda parlamentar (nº 01) busca ampliar o número de membros que irão compor o Conselho de Inclusão, passando de 12 membros da proposta original (fls. 05), para 14 integrantes pela proposta acessória (fls. 20).

2. Dessas duas novas vagas, uma seria para o Poder Legislativo e outra acrescentada as entidades de apoio à pessoa atípica, que já conta com uma vaga, e passaria a totalizar duas vagas, acaso aprovada a emenda. Pois bem.

3. Acerca da vaga relativa as entidades, não há alteração do cenário em que emitido o Parecer nº 055.1/2025/SAJ/JACC (fls. 10/14), razão pela qual o



23

## CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

### SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

**reiteramos** na íntegra, especialmente no que tange as Comissões Permanentes, quórum de votação e aprovação.

4. Contudo, no que se refere a vaga destinada ao Poder Legislativo, a proposta é flagrantemente **inconstitucional**, pois o art. 29, XI, da Constituição Federal<sup>1</sup> atribui a Câmara de Vereadores a função fiscalizatória.

5. Deste modo, os conselhos municipais são órgãos integrantes do Poder Executivo, conforme expressamente constante do art. 1º do projeto, e que são sujeitos a fiscalização por parte do Poder Legislativo, conforme norma simétrica constante do art. 49, X, também da Constituição Federal<sup>2</sup>.

6. Assim, acaso a Câmara de Vereadores tivesse vaga em qualquer conselho municipal, estaria fragilizando a função fiscalizatória e descumprindo a constituição, pois deve haver independência<sup>3</sup> entre os poderes.

7. A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo é pacífica sobre a impossibilidade de existir representante do Poder Legislativo em conselhos municipais:

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**

<sup>1</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

<sup>2</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

<sup>3</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

24<sub>y</sub>

## CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

### SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

**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 extinc. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2183453-32.2021.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo– N/A; Data do Julgamento: 20/04/2022; Data de Registro: 26/04/2022).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DISPOSITIVOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA 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**



25y

## CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

### SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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. (TJ – SP. ADIN nº 2087907-18.2019.8.26.0000, Rel. Renato Sartorelli, j. 21.08.2019).

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. (ADIN nº 2255730-22.2016.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 07.06.2017).



26y

## CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

### SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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 objurgados 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” (ADIN nº 018483864.2012.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 10.04.2013).

8. Idêntico é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

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



27º

## CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

### SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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 – grifo nosso).

9. Por tais motivos, ainda que a parte referente a vaga destinada a entidade seja viável, por estar em uma única emenda, não se verificam condições válidas de prosseguimento.

10. Por isso, recomenda-se a **RETIRADA/ARQUIVAMENTO** da presente emenda, e apresentação de nova emenda na parte viável (vaga a entidade).

11. É o parecer.

Jacareí, 1º de abril de 2025.

**Jorge Alfredo Céspedes Campos**

Consultor Jurídico Legislativo



**CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ**  
**PALÁCIO DA LIBERDADE**  
**SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

28/

Referente PLE N° 04/2025

**DESPACHO**

1. **ACOLHO** o parecer de fls. 22/27 por seus próprios fundamentos.
2. De fato, é sólida a jurisprudência no sentido de que um representante do Poder Legislativo não pode ocupar cadeira em conselhos municipais, sob pena de interferência no Poder Executivo.
3. À Secretaria Legislativa, para prosseguimento.

Jacareí, 1º de abril de 2025

**WAGNER TADEU BACCARO MARQUES**  
**SECRETÁRIO-DIRETOR JURÍDICO**  
**OAB/SP N° 164.303**