

CONSULTA/0506/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

**EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 109/2025 – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Dispõe sobre a reestruturação, no âmbito do Município de Mogi Mirim, do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. - Considerações gerais.**

**CONSULTA:**

*"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 109/2025, que "DISPÕE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

*Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:*

*Competência de iniciativa.*

*Impacto da proposta no Município e na administração pública educacional.*

*Disposições gerais acerca da reestruturação do Conselho Municipal de Educação, como objetivos, natureza, competência, composição.*

*Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.*

*Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.*

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, lembramos que a Orientação SGP presta suporte jurídico aos assinantes do SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal e do SLC – Solução em Licitações e Contratos, atuando na área do Direito Administrativo, Direito Municipal, Direito Tributário, Recursos Humanos, Departamento Pessoal, eSocial, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Contabilidade e Contabilidade Pública, Organização Contábil, Gestão, Controle Financeiro, Encerramento de Exercício, Prestação de Contas, AUDESP, dentre outros assuntos correlatos, por meio de orientações jurídicas escritas, devidamente balizadas, sempre que possível, em doutrinas e jurisprudências atuais, e pautadas em casos concretos e dúvidas pontuais sobre os temas relacionados à nossa área de atuação.

Assim sendo, esclarecemos que refoge de nossos objetivos a realização de análise genérica de editais, contratos, legislações, dentre outros, na forma ora proposta.

Ademais, registre-se que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Porém, a fim de tentarmos auxiliá-los nesta oportunidade, teceremos considerações gerais a respeito do assunto proposto, bem como indicaremos as respectivas manifestações jurisprudenciais que localizarmos a respeito do tema.

Os conselhos são órgãos públicos coletivos de representação plúrima (cf. José dos Santos Carvalho Filho, *in Manual de Direito Administrativo*, 39ª ed., Atlas, Barueri, 2025, p. 15).

No escólio de José Afonso da Silva, “Conselhos são organismos públicos destinados ao assessoramento de alto nível e de orientação e até de deliberação em determinado campo de atuação governamental” (cf. *in Curso de Direito Constitucional Positivo*, 45ª ed., Malheiros, São Paulo, 2024, p. 673).

Laís de Almeida Mourão e Caio Marcelo C. Giannini, ao tratar de conselhos municipais, anotam:

“Como organismos mistos (Administração Pública/Comunidade), os Conselhos Municipais devem ter o seu âmbito de atuação circunscrito às ações e aos serviços públicos (saúde, educação, cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural).

Ora, sendo organizações cuja finalidade é a realização de função ou de encargos especiais, os Conselhos Municipais constituem um prolongamento do próprio Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhes são afetos. E, como consectário dessa atividade, a fiscalização na execução das políticas públicas. Não possuem personalidade jurídica. Não legislam, não deliberam, não administram, nem

julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito discutem-se as políticas públicas locais. Portanto, têm a natureza de Conselhos Consultivos.

[...]

Por não constituírem organismos autônomas são diretamente ligados ao Poder Executivo” (cf. “Conselhos municipais de Educação – Competências, atribuições e composição”, *in Boletim de Direito Municipal* nº 1/92, São Paulo, p. 42 e p. 43).

Mais adiante, os mesmos autores afirmam:

“Como exposto no corpo deste Parecer, os Conselhos Municipais atuam no campo das políticas públicas, no acompanhamento dos serviços públicos de saúde, educação, transportes, assistência social e outros.

Como organismo de participação comunitária na Administração local, os Conselhos Municipais hão de ser integrados por representantes do Poder Executivo e por representantes dos vários segmentos da sociedade civil local” (cf. *in* ob. cit., p. 43).

Betty E. M. Dantas Pereira e Laís de Almeida Mourão abordam a matéria e afirmam que:

“a) os Conselhos Municipais têm caráter consultivo;  
b) os Conselhos Municipais vinculam-se ao Poder Executivo;  
c) os Conselhos Municipais são criados por lei, a qual disporá sobre suas atribuições, composição e funcionamento” (cf. Conselhos Municipais – Suas Atribuições, Composição e Funcionamento são Matérias Reservadas à Lei de Iniciativa Exclusiva do Chefe do Executivo, *in Boletim de Direito Municipal* nº 10/92, NDJ, São Paulo, p. 568).

Por sua vez, o art. 24, § 2º, item 2, da Constituição do Estado de São Paulo, estabelece que a criação e a extinção de órgãos públicos competem, exclusivamente, ao Governador do Estado.

Temos que o projeto de lei que cria, organiza ou reorganiza os conselhos municipais pertence à esfera de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. No caso sob análise, uma vez sendo um órgão público que representa uma extensão do Poder Executivo, a iniciativa de tal projeto cabe ao Prefeito Municipal.

Como exemplo, citamos as seguintes ementas de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Autor: Prefeito do Guarujá. Lei nº 4.063, de 17/2/2014, que cria o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor e institui o Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor. Iniciativa de honorável membro da Edilidade. Violação da separação de poderes. Divórcio em relação ao Tema STF/917. Criação de organismos ínsitos ao Poder Executivo, composição e respectivo fundo em desobediência aos arts. 5º; 24, §2º, nº 2; 174, inc. III e seu §4º, nº 1, e 176, inc. IX cc 144, todos da Const. Estadual. Fixação de prazo para o Prefeito regulamentar a instalação de ambos, que importa mais outra inconstitucionalidade. Ação procedente” (cf. in ADI nº 2275981-17.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Roberto Solimene, J. em 21/2/2024).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.718, de 14 de outubro de 2020, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que alterou a estrutura do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONCRIAN, aumentando de 10 para 12 conselheiros, estes dois últimos oriundos dos quadros da OAB e do MPSP - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO

DE INICIATIVA – Ocorrência – Lei objurgada que altera estrutura de órgão permanente vinculado ao Poder Executivo Municipal, sem a necessária concorrência de vontade do Chefe deste Poder – Projeto de lei que altera estrutura ou atribuições de órgãos vinculados a outro Poder que deve ser de iniciativa privativa deste, seja da Casa Legislativa ou da Administração (artigos 20, inciso III, 47, inciso II, e 144 da CE/89) – Violação, também, do preceito jurisprudencial oriundo do TEMA 917 em repercussão geral no Supremo Tribunal Federal - Inconstitucionalidade existente - Ação julgada procedente” (cf. in ADI nº 2298275-68.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Jacob Valente, J. em 25/8/2021) (grifos nossos).

Portanto, não há vício de iniciativa em projeto de lei de autoria do Chefe do Poder Executivo que tenha a finalidade de reestruturar o Conselho Municipal de Educação.

No que se refere ao segundo aspecto, acerca da competência legislativa, é cediço que a Constituição Federal (art. 30, inc. I) e a Constituição do Estado de São Paulo (art. 144) conferiram aos Municípios a autonomia legislativa dispor sobre sua organização administrativa, como é caso da implementação ou reestruturação de conselhos municipais.

Em síntese, como a Câmara Consulente já deve ter percebido, não vislumbramos vícios de constitucionalidade material, formal ou legal que impeça a regular tramitação da proposição em comento nas competentes comissões legislativas temáticas e nos demais órgãos do Poder Legislativo.

Dessa forma, o **Projeto de Lei nº 109/2025** possui conformidade com a repartição constitucional de competências legislativas e com as prerrogativas do Chefe do Poder Executivo para reorganizar os órgãos públicos municipais.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 1º de setembro de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico