

CONSULTA/0196/2026/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Comissão de Justiça e Redação

Sr. Adriano Oliveira – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 049/2026, de iniciativa do Prefeito, que “dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPCD)” – Competência legislativa municipal – Autonomia para dispor sobre sua organização administrativa e instituição de órgãos auxiliares
Conselhos municipais – Órgãos colegiados de natureza consultiva e deliberativa, integrantes da estrutura do Poder Executivo, destinados ao assessoramento e à formulação de diretrizes de políticas públicas – Controle social e gestão pública – Distinção – Separação entre funções de assessoramento (propor, fiscalizar, monitorar) e atos de gestão (planejar, ordenar despesas, gerir recursos – Representatividade – Observância dos princípios da paridade, isonomia e legalidade na composição dos colegiados – Necessidade de chamamento público para a sociedade civil e homologação das indicações para garantia da legitimidade administrativa – Considerações.

CONSULTA:

A Administração consulente encaminha para análise a minuta de Projeto de Lei nº 49/2026, de iniciativa do Prefeito, que "*dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPCD)*" solicitando "*parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos: competência de iniciativa; impacto da proposta ao Município e impacto orçamentário-financeiro da proposta*" e respostas aos seguintes questionamentos: [...] "*se a reestruturação do Conselho, com atribuições deliberativas e fiscalizatórias, respeita os limites constitucionais entre função administrativa do Executivo e controle social, evitando usurpação de competências? A composição paritária e os critérios de escolha dos membros estão em conformidade com os princípios constitucionais da isonomia, participação democrática e legalidade, sem gerar vícios de representatividade ou delegação indevida?*" e "*regulamentação das diretrizes para implementação da lei*" e, ao final a indicação de "*eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática*" e de "*possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto*".

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que refoge às atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da **competência** e da **iniciativa**.

Antes de respondermos objetivamente às questões formuladas, é sempre oportuno destacar que, no âmbito das atribuições constitucionais, autonomia

e interesse local, insere-se na competência legislativa municipal (CF, art. 30, I e CE/SP, art. 144) dispor sobre a organização administrativa, como é o caso da implementação de Conselhos Municipais.

Aliás, esclareça-se que a implementação de Conselhos Municipais encontra fundamento constitucional de validade no preceito que trata da *cooperação* das associações representativas no planejamento, da participação da comunidade ou organizações representativas em ações e serviços públicos e na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (CF, arts. 1º, parágrafo único, 29, inc. XII, 198, inc. III e 204, inc. II).

O certo é que, enquanto organismos de participação comunitária sobre assuntos de interesse local, os Conselhos Municipais constituem-se em uma extensão do Poder Executivo municipal, isto é, são órgãos colegiados – compostos por representantes da Administração Pública municipal e da sociedade civil –, que visam auxiliar o Poder Executivo no estabelecimento de diretrizes, padrões, projetos e políticas públicas municipais e, portanto, integram a sua estrutura ou organização administrativa.

José Afonso da Silva ensina que os “Conselhos são organismos públicos destinados ao assessoramento de alto nível e de orientação e até de deliberação em determinado campo de atuação governamental” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 37ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, p. 669).

Verifica-se, pois, que os Conselhos funcionam, pois, como órgãos públicos de aconselhamento do Governo Municipal. O resultado de suas reuniões tem a serventia de assessorar o Prefeito do Município bem como a Secretaria Municipal correspondente a desempenhar as suas funções institucionais, notadamente para gerir e executar políticas públicas, garantir a inclusão social e o exercício dos direitos civis

e humanos de determinada parcela da população local (idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, etc.).

Se assim o é, resta-nos claro que a deflagração do processo legislativo que verse sobre a matéria **insere-se na alçada de competência privativa do chefe do Poder Executivo (LOM, art. 51, III).**

Em síntese, **não vislumbramos vícios de constitucionalidade material ou formal capazes de impedir a regular tramitação da proposição** ora em análise perante as comissões legislativas temáticas e Plenário da Câmara de Vereadores.

Isto posto, passamos a responder os questionamentos formulados:

I - “Se a reestruturação do Conselho, com atribuições deliberativas e fiscalizatórias, respeita os limites constitucionais entre função administrativa do Executivo e controle social, evitando usurpação de competências?”

Conforme se depreende da questão formulada, é importante ressaltar que, enquanto órgãos de assessoramento do Governo Municipal, compete aos Conselhos municipais “cooperar”, “propor”, “sugerir”, “recomendar”, “colaborar”, “incentivar”, “zelar”, “acompanhar”, “avaliar”, “fiscalizar” ou “monitorar” as diversas políticas públicas municipais. Por certo, cabe ao Governo municipal, por meio do Prefeito ou Secretário Municipal executar todos os atos de gestão, como, por exemplo, “planejar”, “ordenar despesas” e “gerir os recursos públicos”.

Portanto, não se afigura pertinente à alçada de competência dos conselhos municipais “elaborar os planos, programas e projeto da política pública” (art. 4º, inc. I da proposição), pois tal ato está inserido na competência exclusiva da Administração Pública municipal.

Quando muito, admitindo-se critérios de parcimônia, pode ser admitida a competência do Conselho municipal para “propor” os planos, programas e projeto da política pública” e submetê-los à apreciação e oportuna aprovação do Prefeito e do Secretário Municipal competente.

Tampouco nos parece juridicamente viável atribuir ao Conselho municipal a manutenção de “cadastro municipal” de parcela da população municipal a ser atendida, bem como “efetuar registro das organizações governamentais e não governamentais” (art. 4º, incs. XII e XIII), já que se entende que tanto a coleta de dados como os registros de entidades privadas consubstanciam atos de gestão de políticas públicas.

Quando muito, com a devida cautela, pode-se admitir a competência do Conselho municipal de “propor” “sugerir” ou “recomendar” o registro de entidades integrantes do terceiro setor atuantes em áreas ou finalidades de interesse público e coletivo.

Recomenda-se, portanto, a formulação de **emendas modificativas** nos citados incisos do art. 4º da proposição ora em análise para evitar possíveis arguições de usurpação de competências exclusivas do Governo Municipal notadamente no que se refere aos “atos de gestão” de políticas públicas.

II - A composição paritária e os critérios de escolha dos membros estão em conformidade com os princípios constitucionais da isonomia, participação democrática e legalidade, sem gerar vícios de representatividade ou delegação indevida?”

A princípio, as regras (ainda que genéricas) sobre a indicação de uma pessoa, preferencialmente portadora de deficiência, detentora de cargo e/ou emprego público ou não, para compor, na qualidade de titular ou suplente, o Conselho

Municipal dos Direitos da Pessoas com Deficiência, não revelam contrárias aos princípios da isonomia, participação democrática e legalidade.

Como regra, os representantes do Poder Público são regularmente designados pelas autoridades municipais competentes (Prefeito e Secretários Municipais) mediante ato administrativo próprio (decreto ou portaria), observados, por certo, os princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Em relação aos representantes da sociedade civil organizada, consideramos que a indicação de uma pessoa, preferencialmente portadora de deficiência, para compor, na qualidade de titular ou suplente, o referido Conselho dá-se por meio de chamamento público e deve ocorrer de acordo com os respectivos atos constitutivos, deliberação de assembleia convocada para esse fim ou documento formal (ofício, ata de deliberação, etc.) expedido pela diretoria colegiada.

Por certo, a cautela e a prudência recomendam que caberá ao Poder Público, "homologar" a indicação da organização integrante da sociedade civil para garantir a representatividade e a legitimidade e, com isso, evitar eventuais "vícios de representatividade ou delegação indevida".

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Pública está abalizada para decidir acerca das matérias objetos da presente consulta.

São Paulo, 6 de maio de 2026

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico