CÓPIA

Ofício nº 16/2025/FB

Jacuí, 17 de janeiro de 2025.

À Senhora,
Rafaela Carvalhaes
Presidente do Comitê de Saneamento Básico.

Assunto: Análise Jurídica Sobre a Impossibilidade de Participação de Vereadores e Servidores Legislativos em Conselhos Municipais

Ilustríssima Senhora,

É com o devido respeito que nos dirigimos a Vossa Senhoria para discorrer sobre a questão da participação de vereadores e servidores do Poder Legislativo em conselhos municipais e órgãos afins, fundamentando-nos em princípios constitucionais e normas infraconstitucionais vigentes, além de critérios doutrinários e jurisprudenciais pertinentes.

Conforme parecer nº 3226/2017, emanado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, é certo que, para o escorreito deslinde da questão, cumpre deixar consignado que os Conselhos Municipais constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam e nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas. Sua criação ocorre por meio de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local, conforme expressa determinação do art. 61 §1º, II, "e" da Constituição Federal. Assim, em última análise, tais conselhos devem ser integrados por representantes do próprio Executivo Municipal e da sociedade civil, estes últimos a título de convidados.

Cristalino ademais que, nos casos em que os Comitês Municipais sejam constituídos por representantes do Governo e da Sociedade Civil, e tenham caráter consultivo e propositivo com a finalidade de indicar, discutir e monitorar Políticas Públicas insere-se, de igual modo, a vedação disciplinada acima. Deve-se atentar, assim, à atividade desempenhada.

Portanto, sendo o comitê em questão um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, que exerça o controle social dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e atividades afins, é nítido organismo de consulta, consubstanciando-se em prolongamento do Poder Executivo.

Dentro deste contexto, deve-se ressaltar que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 2º, a separação dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma que são independentes e harmônicos entre

Recebi em: 20/02/25
Ass: [illegible]

si. Este princípio fundamental visa resguardar a integridade das funções legislativas, executivas e judiciárias, prevenindo influências indevidas que possam comprometer a autonomia e a eficácia de cada Poder. Neste passo, a função típica do Poder Legislativo é a edição de leis gerais e abstratas, bem como a fiscalização dos outros Poderes, ao passo que a sua função atípica é a administração interna.

Noutro giro, o Poder Executivo tem como função típica a administração e o exercício do poder de Governo. Compete, pois, ao Poder Executivo, realizar medidas que traduzam atos de gestão da coisa pública, sujeitando-se, a seu próprio julgamento administrativo de conveniência e oportunidade.

De modo que, sob a ótica esposada, inexiste espaço para que os agentes políticos de ação legislativa (vereadores ou servidores) se introduzam em assuntos de alçada da Administração, típicos da esfera de atuação do Poder Executivo. Admitir-se o contrário seria permitir relação de subordinação de um Poder a outro, ou ainda, a delegação de atribuições inerentes a determinada esfera de Poder, o que é vedado pela ordem constitucional vigente.

Assim sendo, na concepção do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) previsto constitucionalmente, também conhecido como a Teoria da Separação dos Poderes, é vedada qualquer disposição normativa que imponha a obrigatoriedade de representação de qualquer natureza por parte do Poder Legislativo em órgãos de outro Poder, ainda que por pessoa diversa do parlamentar, sob pena de interferência ilegítima de um Poder sobre o outro.

Nessas circunstâncias, a participação de membros do Poder Legislativo, representa, conforme exaustivamente supracitado, um desvio de sua função típica, que é legislar e fiscalizar o Executivo, conforme previsto no artigo 31 da Constituição Federal.

Acerca do assunto posicionou-se o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, quando do julgamento da ADI 1.0000.14.023185-3/000:

> "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)."

Identicamente, em decisão acertada, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

> "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, 100160054845, Relator: EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Julgamento: 16/02/2017, Publicação no Diário: 24/02/2017)."

Somando ao exposto, cita-se o parecer consulta n. 253/2015 – Estado de São Paulo que ao responder ao questionamento "Os vereadores ou representantes da Câmara Municipal podem ser membros dos conselhos municipais?" assim se manifestou:

> "Não, a participação é inconstitucional, pois os conselhos municipais são organismos que compõem a estrutura do Poder Executivo. O princípio da independência de atuação dos dois órgãos do governo municipal impede que os membros da câmara de

vereadores se vinculem ao chefe do Executivo municipal. Tal participação afronta o artigo 2º da Constituição Federal, que trata da separação e harmonia dos Poderes, bem como o artigo 5º da Constituição Estadual de São Paulo, que, na mesma esteira da Constituição Federal, classifica como poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, acrescentando em seu § 2º a vedação de que o cidadão investido na função de um dos Poderes exerça a de outro. Segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo, também não é possível a participação de qualquer representante da câmara, ainda que não seja parlamentar. Essa questão foi decidida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 106.924-0/0-00. Entretanto, é importante salientar que os vereadores podem e devem acompanhar os trabalhos dos conselhos municipais, uma vez que a câmara municipal é órgão de controle externo da Administração Pública local. A aproximação entre o Poder Legislativo e o conselho é fundamental, pois ambos têm um papel importante de fiscalização das ações e serviços das áreas sociais, bem como dos recursos nela aplicados. Tal papel fortalece a construção conjunta da democracia representativa (vereadores) e da democracia participativa (conselheiros). O que fazer perante uma lei que prevê a participação de vereadores no conselho? Ao Poder Executivo cabe o pedido de alteração dessa lei municipal. Assim como a iniciativa de lei para criação de conselho municipal é exclusiva do chefe do Poder Executivo, a propositura para a alteração também o é. Entretanto, se o Executivo não o fizer, cabe à mesa diretora da câmara dos vereadores ou ao partido político com representação na câmara propor uma ação direta de inconstitucionalidade ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em face de referida lei municipal, que fere o artigo 5º, § 2º, da Constituição Estadual. O fundamento para tal propositura são os artigos 74, VI, e artigo 90, II, IV e VI, da referida Constituição".

Neste diapasão, vale destacar, por oportuno, que as leis de criação de Conselhos Municipais ou órgãos afins, que contemplem a previsão de representantes

do Poder Legislativo em sua composição são inconstitucionais e merecem ser expurgadas do ordenamento jurídico local.

Além disso, é fundamental considerar o princípio da moralidade administrativa, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal, o qual impõe que a atuação dos agentes públicos observe padrões éticos, preservando o interesse público e a transparência. No mesmo artigo, encontramos o princípio da imparcialidade, essencial para garantir que decisões sejam livres de influências políticas ou pessoais que possam comprometer a credibilidade e a eficácia das políticas públicas implementadas. Isto, porém, não impede que o parlamentar seja convidado para participar ou opinar nas audiências eventualmente realizadas pelos conselhos (ou comitês que atuem nos moldes destes órgãos).

Diante do exposto, solicitamos a análise e revisão das diretrizes de formação dos conselhos municipais e órgãos afins para garantir conformidade com os preceitos legais e princípios constitucionais delineados. Nossa intenção é promover um diálogo construtivo, visando a manutenção de um ambiente democrático, eficiente e justo para toda a comunidade.

Estamos à disposição para prestar esclarecimentos adicionais e colaborar no processo de adequação das práticas administrativas do município.

Atenciosamente,

Lígia Victorassi

Lígia Silva Victorassi
Procuradora Legislativa
OAB/SP 423.581

Flavio Bernardes
Presidente da Câmara Municipal de Jacuí