



Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 39/2025

Autoria: PREFEITO MURILO ANTONIO DE SOUSA RINALDO

EMENTA: “Dispõe sobre a participação do mesmo cidadão em um único Conselho Municipal, e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 39/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que propõe limitar a participação de um mesmo cidadão a apenas um Conselho Municipal. A justificativa do projeto fundamenta-se na intenção de ampliar a diversidade de representações e evitar a concentração de poder em determinados indivíduos ou grupos organizados.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da inconstitucionalidade material – Violação à liberdade de associação e à participação popular

O projeto de lei em questão, ao restringir a participação de um cidadão a apenas um conselho municipal, incorre em manifesta inconstitucionalidade, porquanto afronta diretamente o princípio fundamental da liberdade de associação, consagrado no Art. 5º, XVII da Constituição





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

Federal. Tal dispositivo assegura aos cidadãos o direito de se associarem livremente para fins lícitos, sendo certo que a participação em conselhos municipais se insere no exercício da cidadania e na busca pelo bem comum.

A restrição imposta, ao limitar a atuação do cidadão em diferentes conselhos, cerceia sua capacidade de contribuir ativamente em diversas áreas de interesse do município, restringindo, por conseguinte, o princípio da participação popular na gestão da coisa pública, previsto no Art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

A participação popular, como expressão da soberania popular, deve ser incentivada e ampliada, e não restringida por medidas que dificultem o engajamento dos cidadãos na vida política e administrativa do município.

Nesse sentido, a medida legislativa em apreço se mostra incompatível com o espírito democrático da Constituição Federal, que valoriza a participação cidadã como instrumento de controle social e de aprimoramento da gestão pública. A restrição à participação em múltiplos conselhos municipais, portanto, representa um retrocesso em relação aos avanços conquistados na promoção da cidadania e na democratização da administração pública.

2.2. Da violação aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade

A restrição imposta pelo projeto de lei à participação em múltiplos conselhos municipais também se revela inconstitucional por violar os princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, pilares do Estado Democrático de Direito.

O **princípio da isonomia** (art. 5º, caput, da CF) exige tratamento equânime dos cidadãos, sendo inadmissível restringir de forma genérica e arbitrária a atuação daqueles que desejam se engajar em diferentes conselhos. Além disso, os **princípios da razoabilidade e proporcionalidade** (implícitos no Estado Democrático de Direito) impõem limites ao legislador, exigindo que as medidas adotadas sejam:

- **Adequadas** ao fim que se pretende atingir;

Rua Raga Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

- **Necessárias**, quando inexistirem meios menos gravosos;
- **Proporcionais**, no balanço entre os fins e os meios.

Assim, a medida restritiva em análise, não apresenta justificativa razoável para tratar de forma desigual cidadãos que desejam participar de diferentes conselhos municipais, sem que haja uma distinção relevante que justifique tal tratamento diferenciado.

A mera possibilidade de um cidadão participar de múltiplos conselhos não configura, por si só, uma desigualdade que justifique a restrição imposta. Ademais, a restrição à participação em múltiplos conselhos municipais devem ser analisados à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, como já dito, de modo a verificar se a medida é adequada, necessária e proporcional em sentido estrito para atingir o objetivo pretendido.

No caso em tela, a medida não se mostra adequada para otimizar a gestão dos conselhos municipais, podendo, inclusive, prejudicar a qualidade das discussões e decisões em diferentes áreas. A restrição também não se mostra necessária, uma vez que existem outros meios menos gravosos para garantir a eficiência e a qualidade da participação nos conselhos municipais.

Por fim, a restrição não se mostra proporcional em sentido estrito, uma vez que os benefícios que supostamente traria para a gestão dos conselhos municipais não compensam os prejuízos que causa aos direitos dos cidadãos. Nesse contexto, a medida legislativa em apreço se mostra desarrazoada e desproporcional, violando os princípios constitucionais que regem a atuação do Poder Público.

2.3. Da afronta ao princípio da eficiência na administração pública

O projeto também compromete o **princípio da eficiência** (art. 37, caput, da CF), ao dificultar a utilização da expertise de cidadãos que, por vezes, possuem conhecimento técnico ou experiência relevante em mais de uma área da administração pública. A limitação da atuação pode enfraquecer a composição dos conselhos, ao afastar membros efetivamente qualificados e participativos.





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

2.4. Jurisprudência pertinente

A jurisprudência reforça a importância da participação popular como forma de concretização da democracia. No julgamento da **ADI 2037/DF**, o STF entendeu que a deliberação popular não pode ser imposta ao Executivo, mas também reconheceu a legitimidade das **consultas e da escuta popular** na formulação de políticas públicas, mesmo sem previsão legal. Ou seja, o que se defende é o incentivo, e não a restrição, da participação da sociedade civil.

De igual modo, o TJSP reconheceu em controle concentrado de constitucionalidade que a ausência de participação popular pode viciar normas de natureza urbanística (TJSP, ADI 2286227-14.2019.8.26.0000), sinalizando que os conselhos são instrumentos legítimos de construção democrática, e sua limitação requer forte justificativa.

Destaca-se as Ementas das jurisprudências:

1832

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI ESTADUAL. PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. OBSERVÂNCIA DE INTERESSES MUNICIPAIS E REGIONAIS REVELADOS EM CONSULTAS DIRETAS À POPULAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE INCLUSÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA DAS ESCOLHAS MANIFESTADAS PELA POPULAÇÃO. CONTRARIEDADE À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE EXECUTIVO (CF, ARTS. 61, § 1º, II, “B”, E 165, III) E AO PODER DE EMENDA DO LEGISLATIVO (CF, ART. 166). 1. É inconstitucional norma estadual que torna impositiva a deliberação popular sobre proposta de lei orçamentária, por limitar os poderes de iniciativa do Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, “b”, c/c art. 165, III) e de emenda do Legislativo (CF, art. 166). 2. As consultas populares não vinculam o Chefe do Poder Executivo e podem ocorrer independentemente de previsão legal. Logo, não há proveito em manter no ordenamento jurídico a lei que as institui, adotando-se para tanto a técnica da interpretação conforme. 3. Não havendo como desfazer os efeitos jurídicos da lei impugnada, sobretudo ante o longo





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

período decorrido desde o início da vigência, nem como alterar as leis orçamentárias anuais e os investimentos públicos realizados com fundamento em consultas populares nos termos da norma atacada, cabe a modulação temporal da eficácia da declaração de inconstitucionalidade. 4. Pedido julgado procedente, preservados os efeitos jurídicos produzidos até o trânsito em julgado do acórdão. (STF, ADI 2037/2037, Relator(a): MIN. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 2023-10-02, tribunal pleno, Data de Publicação: 2023-11-21)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 60/2019, do Município de Nova Odessa, de iniciativa parlamentar, que "restringe a aprovação de empreendimentos residenciais ou parcelamento do solo urbano, conforme dispõe o inciso VII, do art. 151, da Lei Orgânica do Município, e até que se reveja a Lei Complementar 10/06, que institui o Plano Diretor Participativo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Interpretação que deve ser restritiva acerca das matérias que se compreendem como de exclusiva atribuição do Executivo para dar início ao processo legislativo. Ausência, porém, de qualquer estudo ou projeto prévio à limitação dos parcelamentos e condomínios que foi editada. Também não assegurada participação popular, afinal se se tratou de regulamentar a ocupação da cidade. Artigo 180, II, da Constituição do Estado. Ação julgada procedente. (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos 2286227-14.2019.8.26.0000, ACÓRDÃO, Relator(a): DES. CLAUDIO GODOY, Data de Julgamento: 2020-11-11, órgão especial, Data de Publicação: 2020-11-12)

III – CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se Parecer opinando pela IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA da tramitação do Projeto de Lei nº 39/2025 por INCONSTITUCIONALIDADE, ressaltando-se que o mérito, conveniência e a oportunidade devem, ser analisadas exclusivamente pelo Excelentíssimos Vereadores.





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

A opinião desta Procuradoria Jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Monte Mor/SP, 25 de junho de 2025.

KÁTIA GISELE DE FRIAS ROCHA
Procuradora Jurídica

