



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6027.2025/0011308-7

Parecer PGM/CGC Nº 129029995

EMENTA Nº 12.356 - Conselhos Gestores De Parques. Participação de servidor público municipal nos segmento dos frequentadores. Possibilidade, em tese. Lei Municipal Nº 15.910/2013. Portaria SVMA Nº 18/2021. Ausência de vedação legal. Democracia participativa. A condição de servidor público não exclui os direitos de cidadania, o que inclui o direito à participação social. Necessidade de ausência de conflito de interesses.

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE – SVMA

ASSUNTO: Consulta sobre a possibilidade de servidora pública efetiva da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, lotada atualmente na Coordenação de Planejamento Ambiental – CPA, integrar o Conselho Gestor do Parque do Ibirapuera, no segmento destinado aos frequentadores.

Informação nº 754/2025 - PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria Geral do Consultivo

Senhor Coordenador Geral Substituto

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA sobre a possibilidade de servidora pública efetiva da Pasta, lotada na Divisão de Patrimônio Ambiental – DPA da Coordenação de Planejamento Ambiental – CPA, integrar o Conselho Gestor do Parque do Ibirapuera, no segmento destinado aos *frequentadores*.

Conforme se verifica do presente e do Processo SEI 6027.2024/0026002-9, a servidora foi regularmente inscrita e eleita no pleito de 2025 (doc. 127780554) para compor o Conselho Gestor do Parque do Ibirapuera, tendo, contudo, solicitado a retirada de sua candidatura em 13/06/2025 (doc. 127852693). Posteriormente, requereu a anulação de desistência, antes do encerramento do pleito em 15/06/2025, sustentando que sua condição funcional não constitui impedimento para ocupar o cargo eletivo no Conselho Gestor (doc. 127853672).

Após exame da matéria, a Assessoria Jurídica da Pasta (doc. 127858848) concluiu que não

há impedimento legal, desde que a servidora não desempenhe funções de gestão no respectivo parque. Destacou, ainda, que eventual exclusão de candidatura regularmente homologada e eleita, sem fundamento normativo expresso, poderia afrontar os princípios da legalidade, da democracia participativa e da soberania do voto.

Contudo, pela especificidade da consulta, a SVMA submete à análise desta Procuradoria Geral do Município as seguintes questões:

a) Pode qualquer servidor público lotado em SVMA participar da eleição dos conselhos gestores de parques, na qualidade de frequentador, caso não participe da gestão do parque e nem seja membro da Comissão Eleitoral?

b) Pode qualquer servidor público da Administração Direta ou Indireta Municipal participar da eleição dos conselhos gestores de parques, na qualidade de frequentador, caso não participe da gestão do parque e nem seja membro da Comissão Eleitoral?

É o relatório.

Assiste razão à Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA. De fato, os dispositivos legais e regulamentares que regem a matéria não estabelecem qualquer vedação expressa à participação de servidores públicos da SVMA no Conselho Gestor de Parques, no segmento destinado aos frequentadores. Tampouco se observa infringência ao regime jurídico da democracia participativa.

É o que será desenvolvido a seguir.

I. Fundamento legal e ausência de vedação

A [Lei Municipal nº 15.910/2013](#), que dispõe sobre a criação e organização dos Conselhos Gestores, tem como finalidade assegurar a participação popular na gestão, planejamento e avaliação das políticas ambientais nos parques municipais. Em relação à sua composição, o artigo 4º não prevê qualquer exclusão por vínculo funcional com o Município (destaques nossos):

"Art. 4º Os Conselhos Gestores dos Parques Municipais serão constituídos, em cada parque municipal, por, no mínimo, 8 (oito) membros titulares e respectivos suplentes, assim distribuídos:

I - 4 (quatro) representantes da sociedade civil, sendo:

a) **3 (três) representantes dos frequentadores do parque, eleitos entre seus pares;**

b) 1 (um) representante de movimentos, instituições ou entidades sociais, escolhido em plenária da sociedade civil organizada, cuja atuação corresponda aos distritos de abrangência do parque;

II - **1 (um) representante dos trabalhadores** do respectivo parque municipal, de **órgãos públicos** ou de empresas privadas que nele prestam serviços, independentemente da modalidade de seu vínculo contratual de trabalho, eleito entre seus pares e que **não faça parte da direção do parque;**

III - 3 (três) representantes do Poder Executivo, sendo:

a) o Administrador ou Diretor do parque, representante da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e coordenador do Conselho Gestor do respectivo parque municipal;

b) 1 (um) indicado pela Subprefeitura correspondente à área de abrangência do parque;

c) 1 (um) indicado por outra Secretaria Municipal, na área da educação, cultura, esportes, lazer e recreação, saúde ou de segurança urbana."

A ausência de impedimento jurídico-formal é reproduzida na [Portaria SVMA nº 18/2021](#), responsável por regulamentar o processo eleitoral dos Conselhos Gestores. Seu artigo 9º exige apenas que o candidato seja maior de idade e se autodeclare frequentador do parque (destaque nosso):

"Artigo 9º – Poderão candidatar-se pelo segmento frequentadores as pessoas físicas, maiores de dezoito anos, que se autodeclararem frequentadoras do parque, de acordo com as informações fornecidas na ficha de inscrição, devendo encaminhar documento de identificação com foto, uma foto recente, mini currículo e carta de intenções.

O artigo 11 da mesma Portaria autoriza, no segmento dos trabalhadores do parque, a candidatura de pessoas vinculadas a órgãos públicos, exigindo tão somente a existência de vínculo empregatício — seja com órgão público ou empresa privada — e a inexistência de função de direção na unidade. Assim, embora o colégio eleitoral, nesse caso, seja mais restrito, a norma reafirma a intenção do legislador de assegurar e ampliar os mecanismos de participação democrática.

Importa destacar que o único impedimento expresso à candidatura previsto na Portaria SVMA nº 18/2021 refere-se aos membros da própria Comissão Eleitoral, conforme dispõe seu artigo 2º, parágrafo único:

"Art. 2º - “Os membros da Comissão Eleitoral não poderão candidatar-se à vaga de conselheiro.”

Trata-se de norma voltada à lisura do processo, não se estendendo aos demais servidores públicos, os quais, *a contrario sensu*, estariam aptos a participar, desde que não exerçam função de direção no parque, o que se coaduna com os princípios da legalidade, da isonomia e da participação democrática.

No mesmo sentido, o “*Edital de Convocação para a Realização das Eleições dos Representantes da Sociedade Civil e dos Trabalhadores nos Conselhos Gestores dos Parques Municipais Urbanos, Lineares e Concessionados – Biênio 2025/2027*” (doc. 127779581) não cria impedimentos, tampouco altera os requisitos para candidaturas no segmento dos frequentadores.

Tal diretriz de abertura à participação democrática encontra respaldo também na legislação municipal de caráter mais amplo. Tanto a Lei Orgânica do Município de São Paulo quanto o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (Lei nº 8.989/1979) não estabelecem restrições à participação de servidores públicos em conselhos municipais. De modo semelhante, o Estatuto não inclui, entre as proibições funcionais previstas no art. 179 da Lei 8.989/1.979, qualquer impedimento.

A PGM já analisou situação semelhante no parecer ementado sob o nº [12.309](#) (Informação nº 456/2022-PGM.AJC), que tratou da possibilidade de servidor aposentado atuar como representante de Secretaria Municipal no CONPRESP. Naquele caso, entendeu-se que a legislação exigia apenas a indicação genérica de um “representante”, sem impor restrições quanto ao vínculo funcional. Por analogia, aplica-se o mesmo raciocínio ao presente caso, uma vez que a legislação dos Conselhos Gestores de Parques estabelece condições genéricas para a participação, sem vedar a atuação de servidores públicos eleitos no segmento dos frequentadores.

II. Legitimidade democrática e processo de escolha

A legislação municipal valoriza a participação ampla da sociedade na gestão pública, visando a assegurar o princípio da democracia participativa. Nesse sentido, o artigo 8º da LOM assegura essa intervenção popular, prevendo a criação de conselhos compostos por representantes eleitos ou designados, com o objetivo de garantir a adequada inclusão de todos os cidadãos nas decisões administrativas, sem qualquer restrição.

Da mesma forma, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE, instituído pela Lei nº 16.050/2014, reforça o compromisso da Administração Municipal com a gestão democrática, reconhecendo expressamente, no artigo 5º, inciso VII, § 7º, que a participação de representantes dos diversos segmentos da população — de forma direta ou por meio de associações representativas — deve ser assegurada nos processos de planejamento e gestão da cidade, bem como na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

O parecer vertido na Informação nº 180/2023-PGM.AJC (doc. 077726097), ao analisar a composição dos Conselhos Participativos Municipais, reafirma a centralidade do princípio democrático, especialmente sob a ótica da democracia participativa, reconhecida como um princípio constitucional. Nesse sentido, ao enfrentar divergência interpretativa quanto à aplicação das regras eleitorais (em especial no que tange à paridade de gênero e à representatividade territorial), a PGM adotou entendimento que

privilegia a ampla participação social e a representatividade funcional dos colegiados, ainda que isso implique relativizar critérios formais em prol da concretização mais eficaz do princípio democrático.

Já o parecer contido na Informação nº 841/2021-PGM.CGC (doc. 047558437), que analisou a regularidade do processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA/SP), reconheceu que os colegiados participativos constituem expressão da democracia participativa e devem ser vistos como instrumentos de ampliação da participação cidadã. Nesse sentido, o artigo 9º, inciso I, da LOM dispõe que “a lei disporá sobre: I – o modo de participação dos Conselhos”, evidenciando que, na ausência de vedação legal expressa, é legítima a participação de servidor público municipal como representante da sociedade civil.

De modo correlato, os fundamentos jurídicos expostos no Parecer incorporado na Informação nº 254/2025-PGM.CGC (doc. 121545932), que examinou a criação de conselhos gestores no âmbito de Planos de Intervenção Urbana (PIUs), destacam que, à luz do princípio da legalidade, tais colegiados somente podem ser instituídos por meio de lei formal. Assim, eventuais restrições à participação de servidores públicos em conselhos municipais — como os Conselhos Gestores de Parques — também dependem de previsão legal expressa, o que não se verifica no presente caso.

Nesse contexto, a candidatura da Sra. [REDACTED] foi devidamente homologada pela Comissão Eleitoral em 23/05/2025 (doc. 126181745). Conforme relatado, todas as candidaturas foram analisadas conjuntamente com os gestores dos parques, com dúvidas e manifestações encaminhadas à Coordenação de Gestão dos Colegiados e à própria Comissão Eleitoral, que não identificaram qualquer impedimento à sua participação.

Na sequência, foi publicado o regimento eleitoral, confirmando a manutenção de sua candidatura (doc. 127214023). A interessada foi eleita com votação expressiva, obtendo 310 votos válidos de outros frequentadores do parque (doc. 127780554). Importa destacar que os representantes do segmento dos frequentadores são eleitos diretamente por seus pares, e nos termos do artigo 5º da Lei nº 15.910/2013, o processo de escolha ocorre com “plena autonomia e ampla divulgação no conjunto de cada um dos segmentos”.

Assim, a exclusão da conselheira eleita após a conclusão do processo eleitoral e sem respaldo legal configuraria não apenas uma violação ao princípio da legalidade, mas também uma afronta ao princípio democrático, uma vez que desconsideraria a escolha legítima dos frequentadores do Parque Ibirapuera, segmento que ela representará no Conselho Gestor.

Vale dizer que não há afronta ao princípio da paridade, pois a servidora, embora integrante do quadro da SVMA, exercerá sua função no Conselho Gestor na condição de representante da sociedade civil, especificamente do segmento dos frequentadores, eleita diretamente por seus pares. Trata-se de participação desvinculada de representação institucional, o que preserva a composição equitativa do colegiado e assegura a integridade do processo democrático de escolha.

Além disso, conforme apontado pela SVMA, não há qualquer registro de infração funcional atribuída à servidora [REDACTED] durante o processo eleitoral. Caso, no exercício do mandato, venha a praticar violação aos deveres funcionais previstos na Lei nº 8.989/79 ou em outros diplomas legais ou regulamentares, a conduta poderá ser apurada nos termos próprios, em sede disciplinar. Tal previsão encontra respaldo também no artigo 6º, parágrafo único, da Lei Municipal nº 15.910/2013, que reconhece o interesse público das atividades desempenhadas pelos conselheiros e veda a utilização da função para a obtenção de privilégios pessoais.

III. Condições jurídicas diferenciadas: servidor público e cidadão

É fundamental compreender que a condição de servidora pública não anula os direitos de cidadania, incluindo o direito à participação social. A servidora em questão, ao integrar o Conselho Gestor do Parque Ibirapuera no segmento de frequentadores, o faz na qualidade de representante da sociedade civil, eleita por seus pares, e não em decorrência de suas atribuições funcionais na SVMA. Sua atuação no Conselho não se confunde com as atividades de sua lotação na Divisão de Patrimônio Ambiental (DPA), que possui atribuições técnico-estratégicas sem relação direta com a gestão cotidiana dos parques (cf. será exposto no item seguinte).

Essa distinção é vital para garantir a ampla participação social e a efetividade da

democracia participativa, pilares da gestão pública municipal. Impedir um servidor de exercer seu direito de frequentador e de ser eleito por seus pares para representar esse segmento, apenas por sua condição funcional e sem a existência de um conflito de interesses direto ou vedação legal expressa, seria desconsiderar sua esfera de atuação como cidadão. A legislação municipal, ao não prever tal impedimento, assegura que a participação em conselhos gestores por parte de servidores, quando desvinculada de representação institucional e sem função de direção no parque, é legítima e coerente com os princípios da legalidade, isonomia e participação democrática.

IV. Inexistência de conflito de interesses

Cabe ainda afastar qualquer alegação de conflito de interesses decorrente da lotação da servidora na Coordenação de Planejamento Ambiental – CPA, mais especificamente na Divisão de Patrimônio Ambiental – DPA, da SVMA. Tendo em vista que a DPA, conforme o artigo 37 do [Decreto Municipal nº 58.625/2019](#), é unidade vinculada à CPA, com atribuições técnico-estratégicas voltadas ao planejamento ambiental em escala territorial ampla, sua atuação não possui qualquer relação direta com a gestão cotidiana de parques municipais.

Segundo o [site](#) institucional da SVMA, a missão institucional da Divisão de Patrimônio Ambiental - DPA consiste em contribuir com o planejamento e a gestão socioambiental da cidade, por meio do conhecimento e conservação do patrimônio ambiental público e privado. Suas atribuições incluem a identificação de áreas de interesse ambiental; elaboração de banco de dados georreferenciados; realização de estudos fundiários; e suporte à formulação de políticas públicas. Trata-se, portanto, de atividades estruturantes, sem competência direta de direção, coordenação ou fiscalização local de unidades gestoras dos parques.

Nos termos do artigo 10 da Lei Municipal nº 15.910/2013, os Conselhos Gestores têm competências como acompanhar e propor medidas para a organização dos parques; participar da elaboração de planos de gestão; analisar pedidos de uso dos espaços; promover debates ambientais; e acompanhar o orçamento participativo. Dessa forma, as funções exercidas pela servidora na DPA não se confundem com as atividades do Conselho Gestor do Parque Ibirapuera.

V. Conclusão

À luz do exposto, e considerando os questionamentos suscitados pela SVMA, conclui-se:

a) Pode qualquer servidor público lotado na SVMA participar da eleição dos Conselhos Gestores de Parques, na qualidade de frequentador, caso não participe da gestão do parque nem seja membro da Comissão Eleitoral?

Sim, em princípio, é juridicamente possível a participação de servidor público municipal, inclusive lotado na SVMA, no Conselho Gestor de Parque Municipal no segmento destinado aos frequentadores, desde que não exerça função de gestão no respectivo parque e não integre a Comissão Eleitoral, nos termos da legislação vigente.

b) Pode qualquer servidor público da Administração Direta ou Indireta Municipal participar da eleição dos Conselhos Gestores de Parques, na qualidade de frequentador, caso não participe da gestão do parque nem seja membro da Comissão Eleitoral?

Sim, desde que preenchidos os requisitos previstos na Portaria SVMA Nº 18/2021.

Consideração final: é fundamental que, apesar da conclusão favorável do parecer, a análise de casos futuros considere a casuística. Cada situação demanda avaliação individualizada, ponderando a natureza das atribuições do servidor, seu nível de envolvimento na gestão do parque e a presença de outros interesses ou vínculos. Desse modo, a valorização da democracia participativa e a ausência de vedação legal, embora princípios norteadores, não dispensam uma análise detalhada para prevenir potenciais conflitos de interesse ou comprometimento da lisura do processo.

À consideração superior.

RODRIGO BORDALO RODRIGUES
Procurador do Município Assessor – AJC
OAB/SP 183.508



Rodrigo Bordalo Rodrigues
Procurador(a) do Município
Em 11/07/2025, às 16:46.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **129029995** e o código CRC **5ECE50F1**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6027.2025/0011308-7

Encaminhamento PGM/CGC Nº 129029998

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE – SVMA

ASSUNTO: Consulta sobre a possibilidade de servidora pública efetiva da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, lotada atualmente na Coordenação de Planejamento Ambiental – CPA, integrar o Conselho Gestor do Parque do Ibirapuera, no segmento destinado aos frequentadores.

Cont. da Informação nº 754/2025-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhora Procuradora Geral

Encaminho o presente com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral, que acolho, propondo a remessa para a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA

Procurador Coordenador Geral do Consultivo Substituto- CGC

OAB/SP 173.027



Jose Fernando Ferreira Brega

Procurador(a) do Município

Em 11/07/2025, às 17:35.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **129029998** e o código CRC **EB1390AF**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6027.2025/0011308-7

Encaminhamento PGM/CGC Nº 129030000

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE – SVMA

ASSUNTO: Consulta sobre a possibilidade de servidora pública efetiva da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, lotada atualmente na Coordenação de Planejamento Ambiental – CPA, integrar o Conselho Gestor do Parque do Ibirapuera, no segmento destinado aos frequentadores.

Cont. da Informação nº 754/2025-PGM.AJC

SVMA

Senhor Secretário

Nos termos do encaminhamento promovido no doc. SEI 127860101, encaminho com a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho integralmente, no sentido de que, em princípio, é juridicamente possível a participação de servidor público municipal, inclusive lotado na SVMA, no Conselho Gestor de Parque Municipal no segmento destinado aos frequentadores, desde que não exerça função de gestão no respectivo parque e não integre a respectiva Comissão Eleitoral.

LUCIANA SANT'ANA NARDI

Procuradora Geral do Município

OAB/SP n. 173.307



Luciana Sant Ana Nardi
Procurador(a) Geral do Município
Em 11/07/2025, às 16:08.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **129030000** e o código CRC **A63572BF**.
