



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000213/2023
Processo: 10084-00 2023

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 277/2023.

PROJETO DE LEI Nº: 213/2023.

EMENTA: "Dispõe sobre o incentivo à mediação e conciliação de conflitos, com ênfase à democracia participativa, à prevenção de conflitos e à mediação comunitária entre os particulares, servidores e a Administração Pública, a ser realizado através de meios consensuais e restaurativos".

AUTORIA: Vereador André Luiz.

I. RELATÓRIO

O Ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, solicita parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 213/2023, que: " Dispõe sobre o incentivo à mediação e conciliação de conflitos, com ênfase à democracia participativa, à prevenção de conflitos e à mediação comunitária entre os particulares, servidores e a Administração Pública, a ser realizado através de meios consensuais e restaurativos".

Em apertada síntese é o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO



No que concerne à competência legislativa sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal e Estadual dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local. Senão vejamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:

Por interesse local entende-se "todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

É, pois, a partir da noção de assunto de interesse local, ou peculiar interesse, que se vão identificar os serviços públicos incluídos no âmbito do legislador municipal, não importando que tais serviços já recebam disciplina de norma federal ou estadual. O que importa é verificar a existência de predominância do interesse do Município, caso em que se deparará com competência convergente com a da outra unidade política, admitindo, conseqüentemente, normatização supletiva ou concorrente.

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.



Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, também não vislumbramos nenhum vício no presente Projeto de Lei, devendo-se buscar amparo na Lei Orgânica do Município. Desta forma, pode-se verificar, que o objeto da proposição sob análise não se enquadra dentre as elencadas no artigo 36 da referida Lei, que trata das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, ou seja, trata-se de iniciativa concorrente.

Cabe ainda ressaltar que a matéria do Projeto está fundamentada no Art. 174 do CPC e art. 32 da Lei de Mediação, veja-se:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta



Por fim, cumpre ressaltar que o presente Projeto de Lei pode ser entendido como uma proposição autorizativa, o que lhe emprestaria o insuperável vício de inconstitucionalidade, tendo em vista sólido entendimento jurisprudencial.

Outro não é o entendimento desta Diretoria Jurídica, a qual sempre opinou no sentido de que a propositura legislativa meramente autorizativa, constitui, então, um expediente usado por parlamentares para realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas.

Mediante esse tipo de lei passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado.

Sucedo que os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis.

Para compensar essa perda é que surgiu a lei autorizativa. Portanto, autorizativa é a lei que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da lei começa por uma expressão que se tornou padrão: "É o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser determinado, mas é apenas autorizado pelo Legislativo. Tais leis, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição.

Registre-se que em 17 de março de 1982 - ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual - o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: "O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa".

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, consolidou esse entendimento na famosa Súmula nº 5, que firmou clara posição no sentido de que: "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".

Ante ponderações tão consistentes, não haveria como contestar a constitucionalidade das



"proposições autorizativas". Contudo, o avanço das reflexões sobre esse tema alteraram a posição inicialmente a favor da constitucionalidade dessas proposições. O marco divisor de águas foi o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma lapidar:

"O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz".

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, tem reiterado sistematicamente o entendimento esposado na Representação nº 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca".(ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 - Tribunal Pleno).

A doutrina igualmente acompanhou a alteração de posição do Supremo Tribunal Federal, na questão da constitucionalidade das leis engendradas por "proposições autorizativas". Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que:

"Em realidade, o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função exercida em favor do Estado, representante do interesse geral. Em vista disso, é bem claro que não pode ele concordar com a usurpação daquilo que rigorosamente não é seu. E, sobretudo, como assinalou José Frederico Marques, a concordância do Executivo em que uma função a ele delegada seja exercida pelo Legislativo importa em delegação proibida pela lógica da Constituição, a menos que esta expressamente permita". (Do Processo Legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 213).

Dúvida não há, pelo exposto, que hodiernamente a doutrina jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por "proposição autorizativa", advinda do Legislativo. Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais.

No entanto, a Diretoria Jurídica desta Casa Legislativa passa adotar entendimento mais favorável ao Poder Legislativo, ante a ambivalência interpretativa presente no texto do PL analisado, alertando à Comissão de Legislação e Justiça e Redação quanto à possível inadequação de propositura como esta.

III. CONCLUSÃO.



Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da matéria, arrimados nas disposições constitucionais, legais, jurisprudenciais e doutrinárias apresentadas, **entendemos que o projeto de lei é legal e constitucional.**

Este é o nosso parecer, que submetemos, sub censura, à Comissão de Legislação, Justiça e Redação.



Palácio Barbosa Lima, 17 de novembro de 2023.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 17/11/2023
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto