

A autoria da presente Proposição é do Vereador Francisco França da Silva.

Trata-se de PL que dispõe sobre a instituição de uma Comissão pró Construção do Monumento em homenagem a Nossa Senhora Aparecida.

Fica o Senhor Prefeito autorizado a construir uma Comissão com a finalidade de elaborar estudos e sugestões, para a construção do Monumento em homenagem a Nossa Senhora Aparecida, no bairro Aparecidinha. A Comissão será constituída de: 1 representante do Executivo; 1 representante da Câmara; 1 representante do Clero; 1 representante da Associação Sorocabana de Imprensa; 1 representante da Associação dos Engenheiros de Sorocaba; 1 representante do Instituto Histórico, Geográfico e Genealógico de Sorocaba; 1 representante da Sociedade Amigos do Bairro de Aparecidinha. Os trabalhos prestados pela Comissão serão sem ônus para o Município. As sugestões e estudos oferecidos pela Comissão, constituirão justificativa e projeto de lei que o

Sr. Prefeito enviará à Câmara dispondo sobre a construção do Monumento (Art. 1º); vigência da Lei (Art. 2º).

**A Proposição em análise não encontra respaldo em nosso Direito Positivo**, nesse sentido passaremos a expor:

Conforme consta na Ementa, bem como no art. 1º deste PL, **esta Proposição visa autorizar o Chefe do Poder Executivo a instituição de Uma Comissão** pró Construção do Monumento em Homenagem a Nossa Senhora Aparecida, **tal providência é eminentemente administrativa de competência exclusiva do Prefeito**, conforme se constata na Lei Orgânica, *in verbis*:

*Art. 79. A formalização dos **atos administrativos** da competência do Prefeito far-se-á: (g.n.)*

*I- mediante decreto numerado, em ordem cronológica, quando se tratar de:*

*m) estabelecimento de normas de efeitos externos, não privativas de lei.*

*II- mediante portaria, quando se tratar de:*

*c) **criação de comissões e designação de seus membros.** (g.n.)*

Depreende-se dos textos legais supra descritos, que a criação de uma comissão, **trata-se de um Ato Administrativo, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo**, caso os membros sejam funcionários públicos vinculados à administração, a criação de tal comissão será mediante portaria; se aventar-se que os membros de uma comissão terão integrantes externos a administração, sua criação será por meio de decreto; sendo defeso a Câmara **impor ou autorizar ao Chefe do Poder Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição**, neste sentido se manifestou o Tribunal de Justiça de São Paulo, citando os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 179.951-0/1-00**, com julgamento datado em 07.10.2009):

*Como ensina HELY LOPES MEIRELLES, "A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é **prover situações concretas** por seus próprios atos **ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua***

***exclusiva competência e atribuição.** Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial” (“Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros Editores, São Paulo, 15ª ed., pp. 605/606). (g.n.)*

*E não é de outro modo que vem decidindo este Colendo Órgão Especial (ADIns n.ºs. 148.310-0/5, julgada em 14.11.2007; 151.901-0/0, julgada em 05.03.2008; 154.251-0/4, julgada em 09.04.2008; 158.371-0/0, julgada em 04.06.2008; 157.079-0/0, julgada em 18.06.2008; 160.355-0/8 e 160.374-0/4, ambas julgadas em 13.08.2008; 162.919-0/7, julgada em 10.09.2008; 151.527-0/2, julgada em 29.10.2008; 159.528-0/5, julgada em 12.11.2008; 168.669-0/9, julgada em 14.01.2009, e 174.000-0/6, julgada em 1º/07/2009, todas deste relator, entre inúmeros outros precedentes desta Corte).*

Na mesma esteira do entendimento retro esposado e **especificamente sobre a criação de comissão executiva, se posicionou o Supremo Tribunal Federal**, pela inconstitucionalidade de Lei de iniciativa parlamentar que tratou de tal assunto, conforme se constata no Acórdão que decidiu a **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.707-7**, do qual destaca-se:

*O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA – (Relator):  
Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governados de Santa Catarina em face dos art. 3º, 4º, 5º e 6º da Lei nº 11.222, de 17 de novembro de 1999, do Estado de Santa Catarina.*

*Assim prescreve o dispositivo:*

*Art. 3º. O Poder Executivo deverá criar Comissão Executiva (...)*

**EMENTA:** *Os dispositivos impugnados são inconstitucionais, seja porque violaram a reserva de iniciativa do governador do estado em matéria afeitas à estrutura do Poder Executivo (Art. 61, § 1º, II, e, da Constituição federal), seja porque dispõe sobre matéria que caberia ao governador do estado regular por decreto (Art. 84, VI, da Constituição). Precedentes.*

*Violação, em última análise, do princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição).*

*Pedido julgado procedente.*

#### **ACÓRDÃO**

*Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária,*

*sob a presidência do ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º da Lei 11.222, nos termos do voto do relator.*

*Brasília, 15 de fevereiro de 2006.*

Continuando no exame deste PL, somando-se a retro exposição, concernente a Leis Autorizativas, temos a dizer:

**Sublinhamos que o entendimento que prevalece no Supremo Tribunal Federal, concernente a Leis Autorizativas** (tal qual se verifica neste PL, que autoriza a criação de uma Comissão pró construção do Monumento em Homenagem a Nossa Senhora Aparecida), tem como decisão fundamental o julgamento pelo STF da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva, onde assim disse:

*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.*

As Leis Autorizativas não tem o condão de sanar o vício de iniciativa.

A presente proposição trata de Lei Autorizativa, essas são inconstitucionais quando:

a) por vício formal de iniciativa, invadindo campo em que compete privativamente ao Chefe do Executivo.

b) por adentrar a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, não há relevância se a finalidade é apenas autorizar.

c) por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.

**Vale dizer, a natureza teleológica da Lei (o fim), seja determinar, seja autorizar, não inibe o vício de iniciativa.**

Destacamos abaixo, **o julgamento datado em 22.04.2009, da ADIN nº 168.460-0/5.00**, proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a respeito de lei que veiculava uma autorização:

*Por isso considerando que a **Lei Municipal impugnada, ao veicular uma autorização do Poder Legislativo ao Executivo, configurou verdadeiro ato administrativo, privativo do Prefeito**, deve ser reconhecida à inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da independência entre os poderes. Há evidente violação ao disposto no art. 5º, caput e § 1º da Constituição Estadual de São Paulo, de observância obrigatória pelos Municípios, conforme dispõe os artigos 144 e 297, da mesma carta estadual. (g.n.)*

Por todo o exposto, **opina-se pela inconstitucionalidade formal desta Preposição**, por contrastar com o art. 61, § 1º, II, “e”; art. 84, VI, da Constituição da República, haja vista que a criação de Comissão Executiva, trata-se de matéria eminentemente administrativa, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, tal entendimento encontra ressonância no Supremo Tribunal Federal ( ADIN Nº **2.707-7**), bem como no

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADIN Nº **179.951-0/1-00**) ; corrobora ainda com o entendimento conclusivo deste parecer a doutrina Pátria, conforme se verifica nos ensinamentos de Hely Lopes Meireles, em sua obra Direito Municipal Brasileiro/2006.

Por fim reitera-se que, pelo fato da lei ser autorizativa, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa, nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Evandro Lins e Silva: “O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz” ( **Representação nº 686-GB** ).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sorocaba, 30 de maio de 2.011.

MARCOS MACIEL PEREIRA  
ASSESSOR JURÍDICO

De acordo:

MÁRCIA PEGORELLI ANTUNES  
Secretária Jurídica