

Trata-se de projeto de lei que *“Autoriza a criação da Câmara de Mediação e Conciliação Municipal e dá outras providências”*, de autoria do nobre Vereador José Antonio Caldini Crespo.

O Art. 1º do projeto autoriza o Poder Executivo a *“criar a Câmara de Mediação e Conciliação Municipal”*; o § 1º refere que o órgão a ser criado *“funcionará no âmbito da Secretaria da Cidadania, atendendo gratuitamente a população necessitada de resolver ou prevenir a ocorrência de conflitos de menor porte e gravidade que envolvam exclusivamente bens disponíveis”*; o § 2º refere que a Prefeitura *“usará estrutura própria para o funcionamento da Câmara de Mediação e Conciliação”*; o § 3º refere que a Câmara de Mediação não solucionará casos de relações de consumo; o Art. 2º refere cláusula financeira; e o Art. 3º refere cláusula de vigência da Lei, e de revogação da *“Lei nº 9.567/11”*.

O projeto concerne à *autorização legislativa* ao Poder Executivo para criar a *“Câmara de Mediação e Conciliação Municipal”* no *“âmbito da Secretaria da Cidadania, atendendo gratuitamente a população necessitada de resolver ou prevenir a ocorrência de conflitos de menor porte e gravidade que envolvam exclusivamente bens disponíveis.”*

A propositura também revoga expressamente a Lei nº 9.567, de 2011 - originária do PL 053/11 - que *“Autoriza a criação da Junta Municipal de Conciliação e Arbitragem, e dá outras providências”*, no *“âmbito da Secretaria da Cidadania”* (Art.1º, § 1º).

O assunto é de *iniciativa privativa do sr. Prefeito Municipal*, por envolver autorização legislativa para criação de *órgão público (Câmara de Mediação e de Conciliação)*, com funções executivas, vinculado à *Secretaria da Cidadania*,

subordinada ao sr. Prefeito Municipal, a quem compete a direção superior da Administração, bem como a criação, estruturação e atribuições de órgãos e serviços públicos.<sup>1</sup>

A título de ilustração, é de se observar a diferença dos conceitos “*mediação*”, “*conciliação*” e “*arbitragem*”, conforme consulta no site do Tribunal de Justiça de Pernambuco, acessado em 12 de março corrente, a saber:<sup>2</sup>

#### ***"(...) O que é MEDIAÇÃO ?***

É uma forma de solução de conflitos em que um terceiro neutro e imparcial auxilia as partes a conversar, refletir, entender o conflito e buscar, por elas próprias, a solução. Nesse caso, as próprias partes é que tomam a decisão, agindo o mediador como um facilitador. Nas Centrais e Câmaras de Conciliação, Mediação e Arbitragem, a mediação será feita simultaneamente com a conciliação, sobretudo quando o conflito tiver como causa preponderante problema de ordem pessoal, emocional ou psicológica (incompatibilidade de gênios, raiva, sentimento de vingança, ou de intolerância e indiferença). Mas sempre com assistência do conciliador até que se esgote a possibilidade de uma reaproximação afetiva das partes, sem prejuízo deste formalizar um acordo que encerre o conflito nos seus aspectos jurídico-patrimoniais.

#### ***O que é CONCILIAÇÃO ?***

É uma forma de solução de conflitos em que as partes, através da ação de um terceiro, o conciliador, chegam a um acordo, solucionando a controvérsia. Nesse caso, o conciliador terá a função de orientá-las e ajudá-las, fazendo sugestões de acordo que melhor atendam aos interesses dos dois lados em conflito. Nas Centrais e Câmaras de Conciliação, Mediação e Arbitragem, a conciliação será feita simultaneamente com a mediação, sobretudo quando o conflito tiver como causa preponderante problema de ordem jurídica ou patrimonial. Mas sempre com assistência do mediador até que se esgote a possibilidade das partes celebrarem um acordo que encerre essa demanda, com a formalização do respectivo termo de transação ou compromisso arbitral. É o conciliador, pela sua formação jurídica, que a conduz até a formalização do acordo.

#### ***O que é ARBITRAGEM ?***

---

<sup>1</sup> “LOMS:

Art. 38. Compete *privativamente ao Prefeito* a iniciativa das leis que versem sobre:

I - ...

(...)

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

(...)

Art. 61. Compete *privativamente ao Prefeito*:

I - ...

II – exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

(...)

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;

(...)

Art. 122. O Governo Municipal manterá processo de planejamento, visando promover o desenvolvimento integrado do Município, o bem estar da população e a melhoria da prestação dos *serviços públicos municipais*.”

<sup>2</sup> Site do Tribunal de Justiça de Pernambuco: “[http://www.tjpe.jus.br/...](http://www.tjpe.jus.br/)”

É uma forma de solução de conflitos em que as partes, por livre e espontânea vontade, elegem um terceiro, o árbitro ou o Tribunal Arbitral, para que este resolva a controvérsia, de acordo com as regras estabelecidas no Manual de Procedimento Arbitral das Centrais de Conciliação, Mediação e Arbitragem (v. Legislação). O árbitro ou Tribunal Arbitral escolhido pelas partes emitirá uma sentença que terá a mesma força de título executivo judicial, contra a qual não caberá qualquer recurso, exceto embargos de declaração. É, o árbitro, juiz de fato e de direito, especializado no assunto em conflito, exercendo seu trabalho com imparcialidade e confidencialidade.

São vantagens, dentre outras, desse tipo de resolução de conflito:

- A informalidade do procedimento, evidenciada não só pela faculdade que as partes possuem de não contratar advogado, economizando, inclusive, com os honorários advocatícios, mas também pela possibilidade de as partes se manifestarem apenas oralmente. Tudo corre em segredo de justiça, sem publicidade.
- A rapidez de julgamento, uma vez que este terá de ser realizado em um prazo máximo de 6 (seis) meses.
- A economia de despesas, uma vez que não são cobradas custas e taxa judiciária ao Estado para se dar início ao procedimento arbitral, dispensando-se, em muitos casos, a necessidade de nomeação de peritos e assistentes técnicos. As únicas despesas que se pagam são com os honorários arbitrais, e assim mesmo fixados em percentuais módicos que variam de 1% a 12%, a depender do valor da causa.
- A impossibilidade de se recorrer da decisão proferida pelo árbitro ou Tribunal Arbitral, sendo a decisão mais rápida e econômica, pois não se perde tempo (prazos) e nem despesas com recursos. As medidas cautelares e coercitivas dispensam o ajuizamento de ação própria; são requeridas pelo árbitro ou tribunal arbitral ao Juiz Coordenador da Central ou Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem.
- A validade e eficácia da sentença proferida pelo árbitro ou tribunal arbitral, podendo esta ser executada como título executivo judicial, através de processo de execução, na forma prevista na legislação Processual Civil (Cumprimento de Sentença – arts. 475, inciso IV, 475-N, inciso IV, e 475-P, inciso III, do CPC). (...) OBS: LEI NACIONAL DA ARBITRAGEM: lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

---

Com respeito à iniciativa de lei autorizadora, direcionada ao Poder Executivo, de origem parlamentar, estabelecendo a *criação de órgão na Administração Direta*, como é o caso do assunto tratado no PL nº 53/11, que “Autoriza a criação da Junta Municipal de Conciliação e Arbitragem e dá outras providências”, convertido na Lei nº 9.567/11, a Secretaria Jurídica exarou parecer de *inconstitucionalidade formal em projetos dessa natureza*, do qual se destaca o seguinte excerto, a saber:

“(…) Verifica-se que este PL visa autorizar a criação de uma Junta Municipal de Conciliação e Arbitragem, ou seja, visa criar um órgão na administração Direta do Município, nesta seara a competência para deflagrar o processo legislativo é privativo do Chefe do Poder Executivo, conforme se constata na Constituição da República Federativa do Brasil, onde face ao princípio da simetria é aplicável aos Municípios:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição:*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*II – disponham sobre:*

*e) criação e extinção de Ministério e órgãos na administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (g.n.)*

Simetricamente com o comando Constitucional retro descrito, dispõe a Lei Orgânica do Município:

### *SUBSEÇÃO III*

#### *DAS LEIS*

*Art. 38 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:*

*IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município. (g.n.)*

Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, 30ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, Página 67 e 68, conceitua Órgãos Públicos:

*1.5.1 Órgãos Públicos – São centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. A “criação e extinção” de órgãos da administração pública depende de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (CF/88, arts. 48, XI, e 61, § 1º, “e”, na redação dada pela EC 32/2001) (g.n.)*

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento em conformidade com a Constituição Federal que, criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Direta é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, corroborando com tais afirmações cita-se infra alguns julgados do STF:

ADI 1275 / SP - SÃO PAULO  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Relator : Min. RICARDO LEWANDOWSKI  
Julgamento: 16/05/2007

*I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio*

da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95. (g.n.)

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Eros Grau. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 16.05.2007. Precedentes: ADI 352 MC (RTJ 133/1044); ADI 1144; ADI 2719; ADI 2750 (RTJ 195/19).

ADI 2405 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL  
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Relator(a): Min. CARLOS BRITTO

Julgamento: 06/11/2002

Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública.(g.n.)

ADI 2720 / ES - ESPÍRITO SANTO  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE

Julgamento: 20/03/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

*EMENTA: Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo: dos projetos de leis que disponham sobre a criação ou extinção de órgãos da administração pública: inconstitucionalidade da lei de iniciativa parlamentar, instituidora de novos órgãos integrantes da Administração Pública Estadual, com a criação de novas despesas para o Estado. (g.n)*

Indexação

- INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL, CRIAÇÃO, ÓRGÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, OFENSA, PRINCÍPIO, RESERVA DE INICIATIVA. Precedentes: ADI-97 (RTJ-151/664), ADI-2239-MC (RTJ-176/1064), ADI-2296-MC (RTJ-178/1149), ADI-2417-MC.

Acentuamos ainda, a seguir, o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 179.951-0/1-00, com julgamento datado em 07.10.2009) o qual por sua vez está em consonância com os ensinamentos do insigne administrativista Hely Lopes Meirelles, afirmando-se que em matéria eminentemente administrativa, a Câmara poderá atuar *adjuvandi causa*, a título de colaboração e sem força obrigatória (as Leis Autorizativas não tem o condão de sanar o vício de iniciativa):

*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).*

Outrossim, sublinhamos que o entendimento que prevalece no Supremo Tribunal Federal, concernente a Leis Autorizativas, tem como decisão fundamental o julgamento pelo STF da Representação n.º 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 n.º 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.

Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente da separação de poderes, a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas Constituições Federal, Estadual e Leis Orgânicas Municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competências dos poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte, no texto da Constituição por ele elaborada.

A Ordem Constitucional é que fixa a competência Legislativa, Executiva e Judiciária. Pelo que, se uma Lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder Constituído, no âmbito de suas competências, essa lei é inconstitucional.

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, conforme orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, entendimento doutrinário e disposição expressa de Nosso Direito Positivo constata-se que a matéria que versa esta Proposição, criação de órgão na Administração Direta do Município é de iniciativa legiferante do Chefe do Poder Executivo.

Finalizando, opinamos pela inconstitucionalidade formal desta Proposição, pelo fato deste PL contrariar o art. 61, § 1º, II, “e”, CF; bem como entendemos ilegal este Projeto de Lei, por contrastar com o art. 38, IV, LOM.

(...)

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sorocaba, 10 de março de 2011.

MARCOS MACIEL PEREIRA

ASSESSOR JURÍDICO

De acordo

MÁRCIA PEGORELLI ANTUNES

Secretária Jurídica”

Conclui-se, pois, que a iniciativa legislativa acerca da matéria sob análise, compete exclusivamente ao sr. Prefeito Municipal, por se cuidar, na hipótese, de assunto afeto à *organização e atribuições de Secretaria de Governo Municipal, órgão da Administração Direta, e de prestação de serviço público*, a exemplo da matéria equivalente regulada no PL 053/2011, que “*Autoriza a criação da Junta Municipal de Conciliação e arbitragem e dá outras providências*”, na qual a Secretaria Jurídica, como visto acima, manifestou-se pela inconstitucionalidade da propositura.

Vale registrar que quando da apreciação do PL 053/11, a Comissão de Justiça, por seu membro *Relator*, exarou *parecer de inconstitucionalidade formal*, acompanhando o parecer da Secretaria Jurídica, vindo a prevalecer, no entanto, o *voto favorável* do membro *Presidente* daquela Comissão (*hipótese de empate entre os Vereadores membros das Comissões*), na forma da *antiga redação do § 7º do Art. 41 do Regimento Interno*, seguindo-se a *aprovação do PL pela Câmara e a sanção do sr. Prefeito*, convertendo-se o PL 053/11 na Lei nº 9.567, de 11 de maio de 2011 (*Autoriza a criação da Junta Municipal de Conciliação e arbitragem e dá outras providências*), ora objeto de *revogação expressa*.

Acompanhando o entendimento antes exarado sobre o mesmo assunto, opina-se pela *inconstitucionalidade formal da propositura*, por violação ao princípio da independência e separação dos Poderes, vedando-se “aos Poderes Municipais a delegação recíproca de atribuições, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica” (Art. 2º da CF, Art. 5º da Constituição Estadual, c.c. Art. 6º e Parágrafo único, da LOMS).

É o parecer.

Sorocaba, 13 de março de 2012.

Claudinei José Gusmão Tardelli  
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes  
Secretária Jurídica