



Parecer n. 196/24

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Procon na Comunidade.

Eis o inteiro teor da proposição:

“Art. 1º Fica instituído o Programa Procon na Comunidade, com a finalidade de estabelecer medidas para a promoção da educação para o consumo e a defesa dos direitos do consumidor no Município de Porto Alegre.

Parágrafo único. O Programa instituído por esta Lei será desenvolvido de forma integrada e conjunta entre os órgãos competentes do Município.

Art. 2º O Programa instituído por esta Lei compreenderá, entre as suas ações, campanhas de divulgação com as seguintes abordagens principais:

I – implementação das ações de educação dos consumidores, conforme o disposto no art. 4º da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor –, de forma a tornar o órgão municipal de defesa do consumidor ativo no processo econômico e social que permeia as relações de consumo; e

II – prestação de informações e orientações ao cidadão-consumidor, capacitando-o acerca de seus direitos e deveres no âmbito das relações de consumo nos termos da legislação vigente.

Art. 3º Na operacionalização das atividades, serão mobilizados recursos humanos do Procon Porto Alegre e de outros órgãos e instituições que compõem a causa consumerista, de maneira a dar conta das necessidades operacionais de cada ação em específico.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A Constituição da República estabelece que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor (5º, inc. XXXII, CF), assim como legislar concorrentemente sobre consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (art. 24, V, VIII c/c art. 30, II, , CF) cabendo especialmente aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, , CF). Nesse passo, nos parece existir espaço para os Municípios atuarem nos termos do programa proposto. Aliás, o Município de Porto Alegre já conta com Serviço de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor – Procon/PMPA, destinado a promover e a implementar, no âmbito do Município de Porto Alegre, ações direcionadas à formulação da política de proteção, orientação, defesa e educação do consumidor (conforme LC 563/2007 , art. 3º). De modo que não vislumbro óbice a tramitação do projeto sob esse aspecto.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples leitura do projeto para verificar que ele não cuida de nenhuma destas matérias. Observo, contudo, que a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, seus órgãos e servidores, conforme já decidiu o STF:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).”

O princípio constitucional da reserva da administração decorrente do princípio da independência e harmonia entre os poderes opera, assim, como um limitador do poder de iniciativa parlamentar. É de se observar, contudo, que o conteúdo dessa reserva de administração não está bem definido pela doutrina e jurisprudência. O que se extrai pela jurisprudência do STF é que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da

Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

A proposição não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. O PROCON de Porto Alegre já existe e entre suas atribuições está a de proteção, orientação, defesa e educação do consumidor, de modo que “promoção da educação para o consumo e a defesa dos direitos do consumidor no Município de Porto Alegre” finalidades do programa em questão inclusive através das ações ou campanhas de divulgação previstas no art. 2º do projeto se conformam com as atribuições. Contudo, inegável que se está dando de forma direta tarefas a órgão específico do Executivo. O que nos parece acaba por violar o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

É de se observar ainda que o STF afirmou, na esteira do voto do e. Ministro Relator Eros Grau, na ADI nº 3394, de que não procede a ideia de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Contudo, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro. Veja-se:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro

Vale mencionar que o STF já se manifestou no sentido de que tal comando constitucional dirige-se a todos os entes da Federação:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMSprovidência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.

(ADI nº 5816, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/11/2019, Publicação em 26/11/2019, grifou-se).

Isso posto, verifica-se que a proposição quanto a iniciativa enseja dúvidas sobre sua constitucionalidade, parecendo-nos que ao dar tarefas a determinado órgão do poder executivo, ainda que em conformidade com suas atribuições, a proposta é inconstitucional. De resto, a proposição carece de instrução, no que tange ao disposto no art. 113 do ADCT

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 12/03/2024, às 12:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0712081** e o código CRC **91E97EB2**.