PROCURADORIA GERAL

CMPM–PG 49/2021

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 25 /2021, que Altera dispositivos da Lei 6.157, de 8 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Proteção de Defesa do Consumidor –CODECON e o Fundo Municipal de Proteção de Defesa do Consumidor – FMDC.

O projeto de lei em estudo tem por objetivo deixar parelho o número de representantes do CONDECON, acrescentando mais um representante da sociedade civil (art.2º); no art. 6º visa possibilitar que os recursos do Fundo possam ser aplicados também no "custeio de obras e ações de reparação de danos causados à coletividade de consumidores no município e por fim acrescentar um § 3º estabelecendo que as obras e ações de reparação deverão possuir nexo com o bem lesado.

Inicialmente, deve-se analisar **se o projeto** em estudo **pode ser deflagrado no legislativo ou se a matéria seria de competência privativa do Executivo**.

A iniciativa da lei é, no processo legislativo, com a devida proporção, como o nascimento de uma pessoa. É a partir da iniciativa que os projetos podem se tornar leis, ou, ao contrário, serem negados.

Sérgio Resende de Barros, no seu artigo "Iniciativa das leis tributárias", escreveu o seguinte:

> Assim, a iniciativa legislativa do Poder Executivo pode ser privativa ou não. A privativa deve ser – e só pode ser – estabelecida explicitamente pelo texto constitucional, não se admitindo aqui nenhuma forma de exegese ampliativa. No processo legislativo federal, a iniciativa outorgada com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo está fixada no § 1º do artigo 61.(www.srbarros.com.br – iniciativa das leis)

Pedro Lenza, Mestre e doutor pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco/USP, traça com maestria a regra geral para a iniciativa das leis, senão vejamos:

Iniciativa Concorrente

> A iniciativa concorrente refere-se à competência atribuída pela Constituição a mais de uma pessoa ou órgão para deflagrar o processo legislativo. Como exemplo, podemos lembrar a iniciativa para elaborar leis complementares e ordinárias, concedida a qualquer membro ou Comissão da Câmara, Senado ou Congresso, ao Presidente da República e aos cidadãos.

Iniciativa privativa (reservada ou exclusiva)

> Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar um vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.

E continua o autor:

> Muito embora a Constituição fale em competência privativa, melhor seria dizer competência exclusiva (ou reservada), em razão da marca de sua indelegabilidade..."
>
> (...)
>
> Como exemplo, lembramos o art. 61, §1º, que estabelece como leis de iniciativa privativa do Presidente da República as que: Fixem ou modifiquem: os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998); d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (nova redação determinado pela EC n 32, de 11.09.2001); f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Direito **Constitucional Esquematizado – pag.336 – 12ª edição, revista, atualizada e ampliada – Editora Saraiva**)

O que mais nos interessa, neste momento, é se o projeto em estudo pode ou não ser deflagrado por vereador, razão porque iremos nos ater somente a esse fato, sendo necessário, para tanto, uma análise do art.61, §1º, inciso II, alínea "a" da Constituição Federal, abaixo transcrito:

> Ar. 61-...
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I - .....
>
> II - disponham sobre:
>
> a)-criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Carvalho Filho, em sua obra "Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas", aduz que por ser a iniciativa privativa, norma restritiva da função típica de legislar do Congresso Nacional:

> As hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.

Porém, tanto nossos doutrinadores quanto o Supremo oscilavam quanto à interpretação do art. 61, §1º, inciso II da Constituição Federal, dando ora uma interpretação restritiva ora ampliativa.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal, em decisão publicada em 29/9/2016, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, fixou entendimento no sentido de reafirmar que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está no rol previsto no art. 61 da Constituição Federal.

> O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. (Recurso Extraordinário 878.911 - Rio de Janeiro – Relator Ministro Gilmar Mendes)

Tal decisão inaugurou uma virada na hermenêutica da jurisprudência da Corte Superior e, como a repercussão geral possui eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário 878.911/RJ pelo Supremo Tribunal Federal, passou a existir um novo paradigma envolvendo a iniciativa de leis de vereadores firmada na tese da decisão de que a interpretação quanto à reserva de iniciativa de lei do chefe do Executivo deve ser restritiva às matérias constantes no rol taxativo do art. 61, §1º, II da Carta da República, ou seja, a regra deve levar em conta a aplicação da interpretação restritiva e não ampliativa, e a procuradoria jurídica desta casa legislativa vem pautando seus posicionamentos com relação ao texto constitucional (art. 61, §1º, II, "a") de maneira restritiva para que não seja subvertido o sentido da lei.

Assim, considerando que o §1º, inciso II , alínea "a" do art. 61 da Constituição Federal estabelece ser de competência privativa do Chefe do Executivo somente **a "criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração"**, e que essa regra é compulsória (obrigatória), e a matéria do projeto em estudo (acrescentar um representante da sociedade civil na constituição do CONDECON; possibilitar que os recursos do Fundo possa ser aplicado também no "custeio de obras e ações de reparação de danos causados à coletividade de consumidores e que as obras e ações de reparação deverão possuir nexo com o bem lesado), não está contemplada pela Constituição Federal como sendo de iniciativa privativa, do Poder Executivo, **opinamos pela sua legalidade**.

À consideração superior.

Pará de Minas, 12 de abril de 2021.

Antônio Carlos Lucas
Procurador Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta