



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
Comissão de Constituição, Justiça e Redação_
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 227/2014.



Dispõe sobre a criação da Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado da Paraíba (PROCON-PB), sua estrutura orgânica e dá outras providências
Exara-se o parecer pela INADMISSIBILIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE, ante a falta do pressuposto da urgência e afronta ao art. 27 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual e ao art. 167 § 3º da Constituição Federal.

AUTOR: Governo do Estado da Paraíba

RELATOR: Deputada Léa Toscano. Substituída na reunião pelo Dep. Dr. Anibal.

P A R E C E R Nº 2128 /2014

I - RELATÓRIO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação recebe para análise e parecer a Mensagem nº 021, de 07 de julho de 2014, referente à **Medida Provisória nº 227**, publicada em 22 de junho de 2014 e **republicada em 05 de julho de 2014** da iniciativa do Senhor Governador do Estado, que "Dispõe sobre a criação da Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado da Paraíba (PROCON-PB), sua estrutura orgânica e dá outras providências".

Na exposição de motivos, alega o Excelentíssimo Senhor Governador que a medida provisória visa instituir o PROCON-PB no âmbito da administração pública estadual em substituição ao PROGRAMA ESTADUAL DE ORIENTAÇÃO E PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR – PROCON/PB, munindo-o de condições adequadas para promover a defesa do consumidor.

Adotado o procedimento legislativo na forma regimental, fora distribuída a proposição a esta relatoria para estudo e parecer.

Instrução processual em termos.

Tramitação na forma regimental.

É o relatório.



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Comissão de Constituição, Justiça e Redação_

II – VOTO DO RELATOR



Ao analisarmos uma Medida Provisória temos que partir do estudo dos seus pressupostos constitucionais. A Constituição Federal dotou o Poder Executivo da prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei. No entanto, essa prerrogativa não pode ser exercida com total discricionariedade pelo chefe daquele poder, deve-se adotá-la como última saída, apenas em casos em que o interesse público seja incontestável. A medida provisória não pode servir de instrumento de atalho ao Executivo para evitar que seus projetos sejam debatidos pelos representantes do povo, ou seja, os membros do Poder Legislativo. Não foi esse o objetivo do constituinte ao prever na Constituição o instrumento da medida provisória. O Poder Legislativo não pode, pelo uso indiscriminado das medidas provisórias, ser mutilado da sua função típica de legislar. É no Legislativo onde se trava o debate democrático, onde há a voz do contraditório, esvaziá-lo seria o mesmo que diminuir o poder de todo o povo. Neste sentido, uma medida provisória só se reveste da legitimidade e da legalidade se respeitar todos os requisitos formais e materiais exigidos na Constituição Federal para sua edição. Nesse mesmo sentido já manifestou-se o Supremo Tribunal Federal:

"A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes." (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004.)

A medida provisória está prevista no artigo 62 da Constituição Federal e 63 § 3º da Constituição Estadual. Do ponto de vista material, a Constituição Federal elenca várias matérias que não podem ser tratados por medida provisória como nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos





**ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA**

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

políticos e direito eleitoral, penal, processual penal e processual civil ou mesmo matéria referente a orçamento público ou reservada a Lei Complementar. Entendemos que a Medida Provisória em análise respeitou o requisito material, pois a matéria disciplinada por ela não se encontra entre aquelas vedadas pela Constituição Federal.

DA ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Após os requisitos materiais, temos que saber se a MP 227/14 respeitou os pressupostos de admissibilidade, ou seja, a urgência e relevância, pois só assim ela poderá ser recebida por essa Casa como legal e legítima. Ao discorrer sobre o pressuposto da relevância, Celso Antônio Bandeira de Melo, assim se posicionou:

não é qualquer espécie de interesse que lhes pode servir de justificativa, pois todo e qualquer interesse público é, ipso facto, relevante. Onde – e como nem a lei nem a Constituição têm palavras inúteis – há de se entender que a menção do art. 62 à ‘relevância’ implicou atribuir uma especial qualificação à natureza do interesse cuja ocorrência enseja a utilização de medida provisória”¹.

Já no que se refere a idéia da urgência para edição de medida provisória, Roque Antônio Carrazza, assim se manifesta

só há urgência, a autorizar a edição de medidas provisórias, quando, comprovadamente, inexistir tempo hábil para que uma dada matéria, sem

¹ Curso de direito administrativo, p. 77-78



**ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA**

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

grandes inilidíveis prejuízos à Nação venha a ser disciplina por meio de lei ordinária. Ora, é perfeitamente possível, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 64 da CF, aprovar-se uma lei ordinária no prazo de 45 dias contados da apresentação do projeto. Logo, em nosso direito positivo só há urgência se realmente não se puder aguardar 45 dias para que uma lei ordinária venha a ser aprovada, regulando o assunto.²

Esclarecido os conceitos, de relevância e urgência, resta-nos saber se a MP 227/2014 preenche esses requisitos. **Em se tratando da relevância da matéria, entendemos que ao dispor sobre Proteção e Defesa do Consumidor, a criação da Autarquia do PROCON/PB acaba por preencher o requisito da relevância**, pois como bem alegou Vossa Excelência o Governador, na mensagem que encaminhou a medida provisória, há um poder-dever estabelecido pela Constituição Federal para que o Estado promova a defesa do consumidor, desta forma não podemos considerar irrelevante algo que o constituinte elevou ao patamar constitucional. Há imbuído na criação do PROCON/PB um excepcional interesse público.

Em se tratando da urgência, defendemos que não foi preenchido este pressuposto, tendo em vista que a matéria não demanda uma urgência tão grave que não possa ser tratada por projeto de lei enviado a esta casa pelo Governo do Estado. Poderia o Governador ter enviado a matéria como projeto de lei e ter solicitado o regime de urgência, o que abreviaria para 45 dias o prazo para que a Assembleia deliberasse sobre o tema.

² Curso de direito constitucional tributário, p. 187.



**ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA**

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A MP 227/2014 não visa criar uma entidade de defesa do consumidor, na verdade há a substituição de uma estrutura já existente por uma nova Autarquia estadual denominada de PROCON/PB. Esse objetivo é demonstrado pelo Governador no ofício que encaminha a Medida Provisória, segundo ele, a matéria dispõe sobre a criação da Autarquia Procon/PB em substituição ao Programa Estadual de Orientação e Proteção ao Consumidor – PROCON/PB. **Esse fato reforça a idéia que não há a urgência alegada pelo Governador para a edição da medida provisória**, pois como já existe uma estrutura de PROCON estadual na Paraíba, não é indispensável a criação da Autarquia, PROCON/PB, imediatamente. Caso o Governo do Estado entendesse que deveria alterar essa estrutura, deveria enviá-lo como projeto de lei e não como Medida Provisória, pois assim poderíamos debater melhor com a sociedade, se há ou não necessidade de alteração da estrutura do PROCON estadual.

DA CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE DA MATÉRIA

Ao analisarmos a constitucionalidade da matéria, tratada na MP 227/2014, vislumbramos desde logo uma mácula que fulmina de morte a sua regular tramitação. O art. 27 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual deixa claro que o Programa Estadual de Proteção ao Consumidor - PROCON estadual é vinculado a Defensoria Pública do Estado. Essa redação foi dada pela emenda constitucional estadual nº 25 de 6 de dezembro de 2007., ou seja, a emenda que vinculou o PROCON/PB a Defensoria Pública é posterior a autonomia administrativa das defensorias públicas, alcançada com a reforma do judiciário de 2004. Assim, não prospera a alegação do Governador de que quando da alteração da redação do art. 27 do ADCT estadual, a Defensoria Pública era vinculada ao Executivo. O STF já se posicionou sobre o tema da seguinte forma:



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Por reputar caracterizada afronta ao disposto no § 2º do art. 134 da CF, incluído pela EC 45/2004, o Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, para declarar a inconstitucionalidade da alínea h do inciso I do art. 26 da Lei Delegada 112/2007 e da expressão “e a Defensoria Pública” constante do art. 10 da Lei Delegada 117/2007, ambas do Estado de Minas Gerais [LD 112/2007: “Art. 26. Integram a Administração Direta do Poder Executivo do Estado, os seguintes órgãos autônomos: - subordinados diretamente ao Governador do Estado: ... h) Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais”; LD 117/2007: “Art. 10. A Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais subordinam-se ao Governador do Estado, integrando, para fins operacionais, a Secretaria de Estado de Defesa Social”]. Observou-se que, conquanto a Constituição garantisse a autonomia, os preceitos questionados estabeleceriam subordinação da defensoria pública estadual ao Governador daquele ente federado, sendo, portanto, inconstitucionais.

ADI 3965/MG, rel. Min. Cármen Lúcia, 7.3.2012.
(ADI-3965)



**ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA**

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Desde 2004, com emenda constitucional 45, as defensorias públicas de todo país possuem autonomia administrativa, não sendo portanto, mais vinculadas ao Executivo desde aquele ano. Nesse sentido, quando o Constituinte derivado estadual, através da emenda 25/2007, vinculou o PROCON/PB a Defensoria Estadual, ele o desvinculou do Executivo. Desta forma, em respeito a hierarquia das leis, apenas uma emenda constitucional estadual pode alterar esse tratamento, nunca uma medida provisória, que é um ato que tem apenas força de lei.

Para que o Governador crie a Autarquia do PROCON/PB, primeiro deve haver a alteração do art. 27 do ADCT estadual, só com a mudança deste artigo é que poderia ser criada a Autarquia PROCON/PB nos moldes da proposta enviada pela MP 227/2014.

Outro aspecto que torna a referida medida provisória inconstitucional é que em seu artigo 97 há autorização para abertura de crédito extraordinário, no valor de **Um Milhão de Reais**, para ser utilizado na estruturação do PROCON-PB no ano fiscal de 2014. Essa medida se mostra em desacordo com as regras constitucionais, pois a Constituição Federal exige que a utilização de créditos extraordinários só poderá ocorrer em casos de imprevisibilidade e urgência a exemplo de guerras, calamidade pública e comoção interna. Como demonstrado acima, a medida provisória em questão não se reveste do pressuposto de urgência, portanto não há justificativa plausível para a abertura de crédito extraordinário para cobrir as despesas decorrentes de sua implementação.



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
Comissão de Constituição, Justiça e Redação_



III - CONCLUSÃO

Entendemos que a medida provisória 227/14 não se reveste da **urgência necessária** que justifique a sua edição, pois trata da criação de uma Autarquia (PROCON-PB) em substituição a uma estrutura institucional já existente (Programa Estadual de Orientação e Proteção ao Consumidor – PROCON/PB), hoje ligado a Defensoria. Há ainda **ineficácia do instrumento da medida provisória para tratar de matéria disposta na Constituição Estadual**, dessa forma, só poderia haver a criação da Autarquia PROCON/PB vinculada ao Poder Executivo, **após alteração, via emenda constitucional ao art. 27 do ADCT da Constituição Estadual** que vincula o PROCON a Defensoria Pública. Por fim, o **assunto tratado na Medida Provisória 227/2014 não legitima a abertura de crédito extraordinário**, pois a Constituição Federal reserva a utilização desse instrumento apenas para situações extremas, o que não é o caso da matéria tratada na MP 227/2014.

Diante de tais considerações, esta relatoria, depois de retido exame da matéria, vota pela **INADIMISSIBILIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA 227/2014 POR NÃO ATENDER AO PRESSUPOSTO DA URGÊNCIA. PELA SUA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR AFRONTA AO ARTIGO 27 DOS ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E POR NÃO RESPEITAR O DISPOSTO NO ART. 167 § 3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

É como voto.

Sala das Comissões, 29 de julho de 2014.

DEPUTADA LÉA TOSCANO
RELATOR(A)



**ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA**

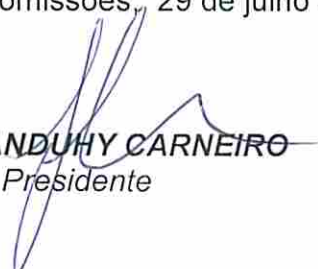
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

IV - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, adota e recomenda o parecer do Senhor Relator, pela **INCONSTITUCIONALIDADE E INJURIDICIDADE** DA MEDIDA PROVISÓRIA 227/2014.

É o parecer.

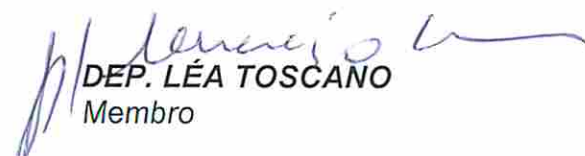
Sala das Comissões, 29 de julho de 2014.


Dep. **JANDUHY CARNEIRO**
Presidente

Apreciada Pela Comissão
No Dia 29/07/14


Dep. **OLENKA MARANHÃO**
Membro


Dep. **VITURIANO DE ABREU**
Membro


Dep. **LÉA TOSCANO**
Membro


Dep. **DR. ANÍBAL**
Membro

Dep. **JOÃO HENRIQUE**
Membro


Dep. **JUTAY MENESES**
Membro

