# VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 234/2014

Voto em Separado ao Parecer apresentado pelo Vereador-relator Alexandre Aleluia ao PLE Nº 234/2014, de autoria do Vereador J. Carlos Filho, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final.

## 1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei em análise, de autoria do Vereador J. Carlos Filho, que "dispõe sobre a obrigação das instituições financeiras em emitir documentos impressos em Braille, e dá outras providências", foi apresentado em 11.11.14 e, quando da primeira tramitação, recebeu parecer favorável quanto a sua constitucionalidade e legalidade, como se observa do parecer de fls. 11/13.

Com o desarquivamento da proposição e a retomada de sua tramitação legislativa, foi novamente encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, foi designado relator o Vereador Alexandre Aleluia, que emitiu voto desfavorável. Ao tomar conhecimento do parecer, solicitei vistas com fundamento no art. 83 da Resolução nº 910/91 e apresento voto em separado.

É o relatório.

## 2. ANÁLISE

O projeto de lei em análise visa obrigar as instituições financeiras, que prestem serviços no Município de Salvador, a emitirem documentos como extratos, faturas, boletos, comprovantes, entre outros, na linguagem Braille (art. 1º). Além disso, instituiu infração administra pelo descumprimento da obrigação, e o delimitou o equivalente rol de sanções administrativas a serem aplicadas pelo Município (art. 2º).

Ao examinar a matéria, o Vereador-Relator entendeu haver ilegalidade em dois pontos. O primeiro deles diz à suposta violação ao art. 7º, IV, da Lei Complementar nº 95/98, que reza:

> Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
> [...]
>
> IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, **exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.**

Isto porque a situação jurídica descrita na proposição já teria sido regulada pelo art. 62, da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Ocorre, entretanto, que a situação ora em análise está enquadrada exatamente na exceção contida na parte final, no inciso IV, do art. 7º, da Lei Complementar nº 95/98, pois a visa complementar a lei considerada básica, quando institui a sanção administrativa para o descumprimento da obrigação.

A ausência de remissão expressa à Lei nº 13.146/2015 e a repetição da norma contida no art. 1º decorrem da técnica legislativa, uma vez que a norma a ser "complementada" é hierarquicamente superior. Mesmo não se tratando de norma de repetição obrigatória, uma vez optando, o legislador municipal, pena complementação da matéria, a repetição se torna necessária para melhor adequação técnica.

O outro ponto de ilegalidade trazido no voto do Relator seria a suposta violação ao art. 188, da Resolução nº 910/91, pois o artigo 5º criaria despesa.

Incialmente, vou resgatar o entendimento que venho, sistematicamente, defendendo quanto à inconstitucionalidade e ilegalidade na interpretação e aplicação do art. 188, da Resolução nº 910/91 por esta Comissão.

Isto porque a Lei Orgânica do Município de Salvador assegura ao vereador a competência na iniciativa de todos os projetos de lei que não são de iniciativa exclusiva do Prefeito, como se observa de seu art. 46, a seguir transcrito: "A iniciativa das leis complementares e ordinárias, salvo os casos de competência privativa, cabe ao vereador, Comissão da Câmara Municipal, ao prefeito e por proposta de 5% do eleitorado, no mínimo".

Os projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal são, por exemplo: a) Lei Orçamentária Anual (art. 52, VI e 161, III); b) Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana (art. 74); c) leis que tratam da criação e extinção de cargos do poder executivo; d) o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 161,1 e II).

Logo, a vedação apenas se apresenta no art. 188, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, contrariando a Lei Orgânica Municipal em evidente conflito de normas frente à qual a regra regimental tem que ser interpretada restritivamente.

Importante observar que o entendimento consagrado pelo STF, só aplica a vedação para aumento de despesas ou redução de receitas em matéria de iniciativa exclusiva do Poder

Executivo, e não a todas as matérias legislativas, como se verifica da transcrição a seguir efetuada:

> EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Constitucional. "Emenda parlamentar que implica aumento de despesa em projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo". Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência. Inconstitucionalidade da norma estadual. Precedentes. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar o RE n° 745.811/PA-RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes, reconheceu a repercussão geral do tema nele veiculado e reafirmou a jurisprudência sobre a matéria no sentido da inconstitucionalidade "de norma de lei estadual resultante de emenda parlamentar, QUE ACARRETOU AUMENTO DE DESPESA A PROJETO DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO". Na mesma oportunidade, declarou-se a inconstitucionalidade dos arts. 132, XI, e 246 da Lei n° 5.810/94 do Estado do Pará. 2. O acórdão recorrido afasta a inconstitucionalidade dos referidos artigos, em contrariedade ao entendimento firmado pelo STF. 3. Agravo regimental não provido. 4.Inapiicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/09). (ARE 960028 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 09/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-212 DIVULG 04-10-2016 PUBLIC 05-10-2016)

Uma leitura açodada poderá levar à conclusão de que o aresto transcrito confirma a tese do parecer, ora impugnado; mas o que se verifica é exatamente o contrário, pois ele afirma que a vedação apenas se aplica para os projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. A ementa do julgado no qual foi reconhecida a repercussão geral, referida no trecho acima transcrito, tem, por sua vez, o seguinte conteúdo:

> Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1°, II, "a", da Constituição Federal. 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência. (RE 745811 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 06/11/2013 ATA Nº 52/2013 - DJE nº 219, divulgado em 05/11/2013)

A matéria, entretanto, fica amplamente esclarecida a partir da leitura do voto, cujos trechos que ora transcreve:

[...] Cumpre destacar que é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que o processo legislativo nos Estados-membros deve observar as regras básicas previstas na Carta Magna.

Nesse sentido, confira-se, no que interessa, o seguinte julgado:
[...]

2. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.
[...]

Impende considerar, ainda, que as regras referentes ao processo de elaboração das leis possuem cunho constitucional.

No tocante à reserva de iniciativa, a Constituição Federal estabelece, de forma taxativa, a autoridade ou órgão legítimos para a instauração do processo legislativo atinente a assuntos restritos.

Ressalte-se, ainda, que as referidas hipóteses são exceções constitucionais insuscetíveis de ampliação pela via interpretativa.

Nesse sentido, confira-se:

SERVIDOR PÚBLICO REAJUSTE DE VENCIMENTOS OMISSÃO ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PRETENDIDA EXISTÊNCIA, COM BASE NA LEI Nº 7.706/88, DA OBRIGAÇÃO DE O PRESIDENTE DA REPÚBLICA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO - IMPOSSIBILIDADE DE MERA LEI ORDINÁRIA IMPOR, EM CARÁTER OBRIGATÓRIO, AO CHEFE DO EXECUTIVO, O EXERCÍCIO DO PODER DE INICIATIVA LEGISLATIVA INICIATIVA VINCULADA DAS LEIS, QUE SÓ SE JUSTIFICA EM FACE DE EXPRESSA PREVISÃO CONSTITUCIONAL PLEITO QUE BUSCA A FIXAÇÃO, PELO PODER JUDICIÁRIO, DE PERCENTUAL DE REAJUSTE DE VENCIMENTOS INADMISSIBILIDADE PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI E POSTULADO DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A INICIATIVA DAS LEIS QUE POSSUI MATRIZ CONSTITUCIONAL NÃO PODE SER DETERMINADA EM SEDE MERAMENTE LEGAL.
- A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.
- A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja.

Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO. - A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. (MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 7.12.2006) (grifei)

A matéria atinente à limitação de iniciativa parlamentar é prevista, numerus clausus, no art. 61 do texto constitucional, de forma que não podem ser criadas novas restrições, isto é, novos casos de reserva de iniciativa do Executivo, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É o que se depreende do julgamento proferido na ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 15.8.2008, a seguir ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO
DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICÁRIAGRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.
1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. NÃO PROCEDE A ALEGAÇÃO DE QUE QUALQUER PROJETO DE LEI QUE CRIE DESPESA SÓ PODERÁ SER PROPOSTO PELO CHEFE DO EXECUTIVO. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.
[...]

Logo, não restam dúvidas de que a vedação constitucional prevista no art. 61, § 1º, da CF/88, que não pode ser ampliada, muito menos por Regimento Interno, sob pena de restar violada a regra constitucional, restringe-se a apresentação de emendas parlamentares que gerem despesas, apresentadas em projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Além disso, existe diversos julgados que contribuem para esta interpretação de que é possível criar leis de iniciativa parlamentar que criem despesas, ao contrário do estabelecido no parecer:

> Processo: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
> Relator: Pedro Manoel Abreu
> Data: 2011-05-25
> Ação Direta de Inconstitucionalidade n., de Criciúma
> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Instituição do Programa de Detecção Precoce da Deficiência Auditiva Infantil. Inconstitucionalidade formal. Aumento de despesas. Inocorrência e irrelevância. Violação à Separação dos Poderes não verificada. Possibilidade de iniciativa concorrente. Improcedência da demanda reconhecida.
> A Independência dos Poderes não é absoluta a ponto de engessar o governo; daí a harmonia estabelecida no art. 2.º, da CF. Decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI-MC n. 2.072/RS, que o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias.
> Regras restritivas dos Poderes devem ser interpretadas também restritivamente. O art. 63 da Constituição Federal veda o aumento de despesas apenas em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, permitindo-o, porém, nos projetos de iniciativa concorrente. Precedentes.
> Não viola a razoabilidade a lei que, buscando viabilizar a proteção de crianças, institui programa de detecção precoce de deficiência auditiva infantil.

O Relator Des. Newton Trisotto, na ADI n. 2010.017993-5, de São José, afirma de forma contundente posição que é diametralmente oposta ao exposto no presente parecer do Ilustre Vereador:

> [...] o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias. Regras restritivas dos Poderes devem ser interpretadas também restritivamente. O art. 63 da Constituição Federal veda o aumento de despesas apenas em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, permitindo-o, porém, nos projetos de iniciativa concorrente [...] (ADI n. 2009.063965-7, Des. Luiz Cézar Medeiros; ADI n. 2.472, Min. Maurício Corrêa; ADI 3.394-8, Min. Eros Grau; ADI n. 2008.007242-1, Des. Newton Janke).

Percebe-se que a rigidez na aplicação do Art. 188 do Regimento Interno desta casa opta por ir na contramão do que preconiza a jurisprudência corrente no País e por este motivo, têm tido altos índices de rejeição na CCJ desta Casa de Projetos benéficos à coletividade, o que é jurisprudencialmente combatido e inclusive, argumenta o ministro

Otavio Galloti no julgamento da ADI n. 2072/MC, "a Assembleia pode até criar despesa num projeto que não seja de iniciativa exclusiva do Poder Executivo; ela não pode é alterar o orçamento".

Portanto, a vedação contida o art. 188, da Resolução 910/91 não pode ser aplicada indistintamente a todo e qualquer projeto de lei, como vem reiteradamente feito por esta Comissão, violando a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município.

Por tudo isso o quanto aqui exposto, entendo não haver óbice para a tramitação do projeto de lei, razão pela qual voto pela sua aprovação.

**3. Voto em separado**

Em face do exposto, diante dos argumentos acima apontados, voto pela APROVAÇÃO DO PL 234/2014, a fim de que seja possibilitada sua regular tramitação para exame do mérito nas comissões competentes e no Plenário.

Sala das Comissões, 28 de setembro de 2017

**Aladilce Souza**
**Vereadora PCdoB**