EXMO. SR. VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR

ALADILCE SOUZA, vereadora deste Município, autora da proposição PLE nº 55/2017, vem, mui respeitosamente, em prazo hábil, tendo em vista a publicação do parecer contrário da I. CCJ no DOM do dia 27.06.17, com fundamento no art. 68, § 1º, da Resolução 910/91 (Regimento Interno da Câmara), e, *data venia*, não se conformando com a decisão proferida, interpor RECURSO, requerendo que, cumpridas as exigências regimentais, sejam as anexas RAZÕES DE RECORRENTE encaminhadas para apreciação do Plenário.

Termos em que,
Pede deferimento.
Salvador, 05 de julho de 2017

ALADILCE SOUZA
Vereadora

EGRÉGIO PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
EXMOS. VEREADORES

RECURSO AO PARECER DA CCJ AO PLE Nº 55/2017
RECORRENTE: VEREADORA ALADILCE SOUZA

RAZÕES DE RECORRENTE

1. RESUMO DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

Trata-se do Projeto de Lei n° 55/2017, de autoria da Recorrente, que "Institui no âmbito do Município de Salvador o Programa de Vacinação Domiciliar de Idosos e dá outras providências". A proposição, em seu conteúdo, assim dispõe:

> Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Salvador, o Programa de Vacinação Domiciliar de Idosos, destinado ao atendimento da população com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos e que se encontre comprovadamente impossibilitada de se deslocar até os postos de vacinação.
>
> Art. 2º Para efeito do disposto no artigo anterior deverá ser feita solicitação do atendimento na respectiva prefeitura-bairro, por representante, através de cadastro.
>
> Parágrafo único – As prefeituras-bairro deverão realizar cadastro de todas as solicitações.
>
> Art. 3º O atendimento será realizado por profissionais do Programa Saúde da Família, que se valerá dos recursos físicos do Programa, bem como da Secretaria Municipal de Saúde, para o seu deslocamento.
>
> Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
>
> Art. 5º O Poder Executivo tem o prazo de 90 (noventa) dias para regulamentar a presente Lei.
>
> Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

06/07/2017 18:00 - PROTOCOLLO No. 0000000001862

Após regular tramitação, o projeto foi submetido à Relatoria da E. Ver. Alfredo Mangueira, que estabelece "*A própria Legislação Federal através da nossa Lei Maior a Constituição do Brasil de 1988, já em seu Artigo 2º, consagra o princípio da independência dos Poderes. Essa independência inibe em nossa Lei Orgânica e Regimento Interno, Artigo 188, o direito a esta CASA da iniciativa de PLE que venha onerar o orçamento de outro poder. O projeto em análise deixa claro esta possibilidade ao avaliarmos a redação de ser Artigo 4º*".

Vê-se, portanto, que os óbices apontados no parecer, para fundamentar sua rejeição, foi o suposto vício de iniciativa para projetos que "*importem em aumento da despesa ou diminuição da receita*", com fundamento no art. 188, do RI desta Casa, com fundamento adicional no Art. 2º da Constituição Federal.

O parecer foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, que determinou seu arquivamento.

Por entender haver equívoco, por parte da I. Comissão, no particular, interpõe-se o presente recurso, para apreciação do Plenário desta E. Casa Legislativa, pelos fundamentos que se seguem.

2. DOS FUNDAMENTOS DA PRETENSÃO RECURSAL

O ilustre Vereador, em seu parecer, versa sobre impossibilidade do projeto, ao fundamento de que há vício de iniciativa desde quanto ele importa em aumento de despesas, de acordo com o Artigo 188, do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Todavia, é imprescindível asseverar que 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, § 1º, 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*".

Este deve ser interpretado analogicamente e trazido a realidade desta casa, e ainda na esfera da constitucionalidade é mister citar o que preconiza o inciso I, do Art. 30 da CF/88 que permite ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

No que tange ao argumento de que a proposição feita por parte do Projeto de Lei incorre em violação do princípio de separação dos poderes celebrado no Art. 2º da Constituição federal, ele se apresenta inadequado na presente fundamentação. No exercício de suas atividades, cabe sim a esta Casa a prerrogativa de proposição de projetos de lei, garantida pelo Art. 30, I.

Diante do exposto, percebe-se que a rigidez na aplicação do Art. 188 do Regimento Interno priva a sociedade de se beneficiar de um projeto justo que se adequa as finalidades desta Casa e da Prefeitura de legislar em favor pela população. Essa decisão vai na contramão do que preconiza a Carta Magna e a jurisprudência corrente no País.

3. CONCLUSÃO

Por tudo o quanto aqui asseverado, resta evidente que o art. 188, do Regimento Interno, não pode ser utilizado como obstáculo para o exercício da função legislativa, de modo a limitar as iniciativas parlamentares, sob pena de restarem violadas as regras constitucionais que tratam do processo legislativo.

Dessa forma, se requer o conhecimento e provimento do presente recurso, a fim de que seja reconhecida a constitucionalidade e legalidade do PLE nº 55/2017, determinando-se o restabelecimento de sua tramitação, na forma do § 1º, art. 68, do Regimento Interno.

Termos em que,
Pede deferimento.
Salvador, 05 de julho de 2017

Aladilce Souza
Vereadora PCdoB