



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
 SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**CONTRAMINUTA EM AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE  
 INCONSTITUCIONALIDADE**

**Processo nº 2208090-23.2016.8.26.0000/50000**

**Agravante:** Presidente da Câmara Municipal de Taquaritinga

**Agravado:** Procurador-Geral de Justiça

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. Lei Complementar n. 4.298, de 16 de novembro de 2015, do Município de Taquaritinga, de iniciativa parlamentar, que alterou a Lei Complementar nº 4.029, de 18 de junho de 2013, que "Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Taquaritinga e dá outras providências". 1. Vício formal de iniciativa. Iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre o provimento e a remuneração dos cargos públicos (art. 24, § 2º, 1, 2 e 4, da CE). Ofensa ao princípio da independência e da harmonia entre os Poderes. 2. Violação aos arts. 5º; 24, § 2º, 1, 2 e 4, e 144, da Constituição Estadual. 3. Desprovimento do agravo regimental.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
 SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**Colendo Órgão Especial**

**Senhor Desembargador Relator**

Tratam estes autos de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Procurador-Geral de Justiça, em face da Lei Complementar nº 4.298, de 16 de novembro de 2015, do Município de Taquaritinga (fls. 01/13).

O eminente relator deferiu a liminar (fls. 461/462), nos seguintes termos:

“(…)

Entendo ser caso de deferimento liminar para, desde logo, suspender os efeitos da referida lei, vinda de descabida iniciativa parlamentar, por se imiscuir em matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art.24, §2º, 1 e 2 da CE).

Assim entendo porque, por intermédio da referida lei, há descabida normatização sobre os Conselhos Fiscal e de Administração do Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Taquaritinga (IPREMT) e requisitos para composição deles, além de haver disposição sobre nomeação e remuneração do Superintendente daquele órgão



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
 SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

público. Sobre o tema, já decidiu este C. Órgão Especial:

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal que altera a composição e investidura do Conselho de Administração e Fiscal da Previdência Social do Município. Vício de iniciativa. Separação de poderes. Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 1 e 2, e 144 da CE. Julga-se procedente o pedido, com modulação dos efeitos nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, para que a eficácia da declaração tenha início na data da concessão da liminar (ADI 0158973-05.2013, rel. Des. ANTONIO VILENILSON, j. 11.12.2013).'

Concluo por credibilidade e verossimilhança, bem como *fumus boni iuris*, motivo por que defiro a liminar.

(...)"

Inconformado com esta decisão, o Presidente da Câmara Municipal de Taquaritinga manejou agravo regimental requerendo a revisão da decisão concessiva da liminar (fls. 01/12 – autos nº 2208090-23.2016.8.26.0000/50000).

É o relatório.

O recurso não merece provimento.

Com efeito, para a concessão de liminar são necessários os requisitos consistentes em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. No caso



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
 SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

presente, em que pese os argumentos apresentados pelo recorrente, verifica-se a presença daqueles.

Conforme disposto na inicial, a lei impugnada acaba por, efetivamente, alterar a forma de composição dos Conselhos de Administração e Fiscal do Instituto de Previdência do Servidor Público Municipal de Taquaritinga - IPREMT, dispondo sobre seus membros e requisitos para investidura. E, ainda, dispõe sobre limites à recondução no mandato, e sobre o sistema remuneratório do cargo de Superintendente.

O Poder Legislativo Municipal não tem legitimidade para deflagrar processo legislativo que altere a forma de composição dos Conselhos de Administração e Fiscal do instituto gestor do Regime Próprio de Previdência Social do Município e que disponha sobre mandato e sistema remuneratório do cargo de Superintendente.

Trata-se, no caso, de atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo, de tal forma que o Poder Legislativo invadiu a sua esfera de competência, a quem cabe a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre tais matérias.

Por isso, apenas o Prefeito Municipal tem iniciativa para deflagrar processo legislativo para aprovação de lei com o conteúdo da que se pretende declarar inconstitucional, sob pena de indevida interferência de um Poder sobre o outro.

As normas que tratam da reserva de iniciativa, longe de normas de direito estrito, ou de exceção, refletem com sutileza as nuances e a evolução do princípio da separação de poderes. As regras de fixação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
 SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.

Nos termos do art. 24, § 2º, ns. 1, 2 e 4, da Constituição do Estado de São Paulo, compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre a criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração, sobre a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública, observado o disposto o art. 47, XIX, assim como sobre servidores públicos do Estado e provimento de cargos.

Como se sabe, a regra da iniciativa reservada deriva do processo legislativo federal e, por sua implicação com o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, é de observância obrigatória pelos Municípios.

Nesse sentido, *verbis*:

"Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo-CTM): inconstitucionalidade." (ADI 1.391, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 9-5-2002, Plenário, DJ de 7-6-2002.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
 SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

"Lei do Estado de São Paulo. Criação de Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue (COFISAN), órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde. Lei de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF/1988). Princípio da simetria." (ADI 1.275, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 16-5-2007, Plenário, *DJ* de 8-6-2007.) No mesmo sentido: ADI 3.179, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 27-5-2010, Plenário, *DJE* de 10-9-2010; ADI 2.730, Rel. Cármen Lúcia, julgamento em 5-5-2010, Plenário, *DJE* de 28-5-2010."

"Lei 9.162/1995 do Estado de São Paulo. Criação e organização do Conselho das Instituições de Pesquisa do Estado de São Paulo – CONSIP. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. Matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes." (ADI 3.751, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-6-2007, Plenário, *DJ* de 24-8-2007.)

Ao examinar propositura análoga, esse Egrégio Tribunal de Justiça decidiu que:

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
 SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

ALTERA A COMPOSIÇÃO E INVESTIDURA DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E FISCAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA - SEPARAÇÃO DE PODERES - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, I e 2, e 144 DA CE - JULGA-SE PROCEDENTE O PEDIDO, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI N. 9868/99, PARA QUE A EFICÁCIA DA DECLARAÇÃO TENHA INÍCIO NA DATA DA CONCESSÃO DA LIMINAR." (TJ/SP; Órgão Especial; Des. Rel. Antonio Vilenilson; D.J. 11/12/2013).

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Ubatuba - Lei Municipal n.º 3.295/2010 que autoriza o Executivo Municipal a criar o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra de Ubatuba - Liminar concedida - Ato e gestão, competência privativa do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Princípio de separação dos poderes - Violação aos arts. 5.º, 25, 47, II, todos da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade decretada." (TJ/SP, ADI 0157579-65.2010.8.26.0000, Rel. Des. Samuel Júnior, j. em 9/2/2011).

Conclui-se, assim, à vista dos precedentes jurisprudenciais ora colacionados, que a Câmara Municipal de Taquaritinga não poderia deflagrar o processo legislativo sobre a modificação de Conselhos Municipais e sobre o sistema remuneratório e forma de provimento do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
 SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

cargo de Superintendente, porquanto essas matérias – a criação, alteração ou extinção de órgão municipal, a fixação da remuneração dos cargos públicos, servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos – são de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Desta forma, em análise sumária resta demonstrado o requisito do *fumus boni iuris* para a manutenção da decisão que concedeu a liminar.

O perigo da demora decorre, especialmente, da ideia de que, sem a imediata suspensão da vigência e da eficácia da disposição normativa questionada, subsistirá a sua aplicação. Serão realizadas

8





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
 SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

despesas que, dificilmente, poderão ser revertidas aos cofres públicos na hipótese provável de procedência da ação direta.

Basta lembrar que os pagamentos realizados aos servidores públicos nomeados para ocuparem tais cargos, certamente, não serão revertidos ao erário, pela argumentação usual, em casos desta espécie, no sentido do caráter alimentar da prestação e da efetiva prestação dos serviços.

A ideia do fato consumado, com repercussão concreta, guarda relevância para a apreciação da necessidade da manutenção da liminar concedida na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Note-se que, com a procedência da ação, pelas razões declinadas, não será possível restabelecer o *status quo ante*.

Assim, a imediata suspensão da eficácia da norma impugnada evitará a ocorrência de maiores prejuízos, além dos que já se verificaram.

De resto, ainda que não houvesse a apontada situação de risco, restaria, ao menos, a excepcional conveniência da medida.

Com efeito, no contexto das ações diretas e da outorga de provimentos cautelares para defesa da Constituição, o juízo de conveniência é um critério relevante, que vem condicionando os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, preordenados à suspensão liminar de leis aparentemente inconstitucionais (cf. ADIN-MC 125, j. 15.2.90, DJU de 4.5.90, p. 3.693, rel. Min. Celso de Mello; ADIN-MC 568, RTJ 138/64; ADIN-MC 493, RTJ 142/52; ADIN-MC 540, DJU de 25.9.92, p. 16.182).

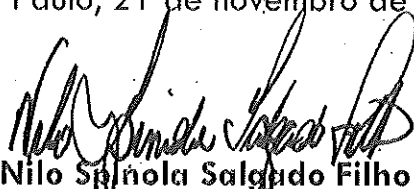
9



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Face ao exposto, postulo pelo desprovemento do agravo regimental, mantendo-se integralmente a decisão que concedeu a liminar de fls. 461/462.

São Paulo, 21 de novembro de 2016.

  
Nilo Spínola Salgado Filho  
Subprocurador-Geral de Justiça  
Jurídico

efrco/dcm