

APOSENTADORIA E BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS
CONCEDIDOS A VEREADORES POR LEI DE INICIATIVA DO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. CUSTEIO PELO INSTITUTO DE
PREVIDÊNCIA MUNICIPAL - IPREM. INFRAÇÃO AO PRINCÍPIO DA
INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Processo nº 24.731.0/1

Requerente: PREFEITO DE SÃO PAULO

Requerido: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
DE SÃO PAULO

Vistos.

I - Ingressa o Prefeito do Município de São Paulo com a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade da lei nº 11.535/94, promulgada pela Câmara Municipal de São Paulo, para que ocorra a suspensão imediata de seus efeitos, até final decisão da demanda.

Alega, em síntese, que: a) a lei promulgada é atingida pelo vício de iniciativa ferindo as Constituições Federal e Estadual e a Lei Orgânica do Município, por ser matéria exclusiva do Executivo; b) desobediência ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, por exercer o Legislativo tributação reservada ao Executivo; c) que a referida lei inclui os Vereadores na categoria de servidores para fins previdenciários; d) desobedece princípios de isonomia, uma vez que a vinculação dos vereadores à previdência social deveria obedecer os mesmos critérios aplicáveis aos demais funcionários; e) a existência do "**periculum in mora**" consistente no desequilíbrio econômico quanto ao pagamento dos benefícios, o que trará prejuízos financeiros ao Município.

Este o relatório.

II - Dos argumentos expendidos pelo Chefe do Executivo deflui-se a razoabilidade do deferimento da pretensão.

Os pressupostos fundamentais exigidos para a concessão de liminar em mandados de segurança, medidas cautelares, ações populares e ações civis públicas, antes de ouvir a outra parte, são o "**fumus boni juris**" e o "**periculum in mora**".

No que pertine às ações diretas de inconstitucionalidade, os pressupostos são, aparentemente, os mesmos. O requerente demonstrou, convenientemente, a ocorrência do "**periculum in mora**", ao relatar as consequências que poderão advir da aplicação da lei guerreada, com a eventual falta de recursos do Município para honrar os contratos mantidos com as concessionárias.

Em razão disso, a liminar é necessária a fim resguardar o interesse público, até que se decida o mérito da ação.

III - Em face do exposto, **DEFIRO** o pedido de suspensão dos efeitos da lei nº 11.535/94 promulgada pela Câmara Municipal de São Paulo.

Remetam-se os autos ao Excelentíssimo Senhor Desembargador Primeiro Vice-Presidente, a quem compete servir como juiz preparador, até a distribuição, inclusive (artigos 668 e 669 do RITJSP).

São Paulo, de de 1994

WEISS DE ANDRADE
Presidente do Tribunal de Justiça

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AGRAVO REGIMENTAL nº 24.731-0/3-01, da Comarca de SÃO PAULO, em que é agravante CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, sendo agravado EXMO. SR. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO e interessado PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO PAULO:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, negar provimento ao recurso.

I - A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, irresignada com o deferimento do pedido de suspensão de eficácia da Lei 11.535/94 nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 24.731-0/1 impetrada pelo Prefeito Municipal, a qual trata da vinculação dos vereadores à previdência social, incluindo-os na categoria de servidores para fins de aposentadoria (fls. 41/43), interpôs o presente Agravo Regimental (fls. 53/69).

Com efeito, em face de suas disposições era imperiosa a concessão da liminar para a suspensão da Lei nº 11.535/94, já que a inclusão nela prevista acarreta inúmeras despesas, sem que exista provisão orçamentária, circunstância esta ensejadora da possibilidade de haver sério prejuízo ao erário, caso seja reconhecida sua ilegalidade.

Alega a Agravante, em síntese, que: a) na presente ação se discutem matérias alheias à ação de inconstitucionalidade de caráter genérico;

b) não há que se falar em vício de iniciativa na referida lei; c) a mesma não traz desequilíbrios orçamentários, dependendo de criação de lei complementar de iniciativa do Prefeito Municipal, para consumir-se sua eficácia e possível onerosidade; d) trata-se de lei plenamente constitucional, manifestando, desta forma, claramente a ausência dos pressupostos de *periculum in mora* e do *fumus boni juris*.

II - Inobstante tais argumentos, impõe-se a subsistência da decisão agravada, por suas próprias razões.

Clara e evidente a presença dos pressupostos necessários à concessão da liminar, uma vez que a aplicabilidade da presente lei resultará na inclusão dos Vereadores Municipais na categoria de Servidores Públicos, com sua conseqüente vinculação à previdência social sem que haja previsão orçamentária para tanto. Desta forma, passível de ilegalidade, enseja a ocorrência iminente de danos ao erário municipal.

Aliás, em nada acrescenta o apresentado que possibilite decisão diversa da já proclamada, inclusive:

“Os pressupostos fundamentais exigidos para a concessão de liminar em mandados de segurança, medidas cautelares, ações populares e ações civis públicas, antes de ouvir a outra parte, são o “*fumus boni juris*” e o “*periculum in mora*”.

No que pertine às ações diretas de inconstitucionalidade, os pressupostos são, aparentemente, os mesmos. O requerente demonstrou, convenientemente, a ocorrência do “*periculum in mora*”, ao relatar as conseqüências que poderão advir da aplicação da lei guerreada, com a eventual falta de recursos do Município para honrar os contratos mantidos com as concessionárias.

Em razão disso, a liminar é necessária a fim de resguardar o interesse público, até que se decida o mérito da ação.”

Frente ao exposto, necessária se faz a manutenção do *decisum* por seus próprios fundamentos, reconhecida, assim, a existência de entendimento que enseje a concessão da liminar.

III - Pelo exposto, nega-se provimento ao recurso.

Participaram do julgamento os Desembargadores LAIR LOUREIRO, ALVES BRAGA, CARLOS ORTIZ, SILVA LEME, YUSSEF CAHALI, REBOUÇAS DE CARVALHO, NEY ALMADA, MÁRCIO BONILHA, NIGRO CONCEIÇÃO, CUNHA BUENO, NÉLSON FONSECA, NÉLSON SCHIESARI, OETTERER GUEDES, DJALMA LOFRANO, CUBA DOS SANTOS, DIRCEU DE MELLO, JOSÉ OSÓRIO, HERMES PINOTTI, GENTIL LEITE, DANTE BUSANA, ALVARO LAZZARINI, JOSÉ CARDINALE, DENSER DE SÁ e MOHAMED AMARO.

São Paulo, 29 de novembro de 1995.

WEISS DE ANDRADE
Presidente e Relator sem voto

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 24.731-0/1, SÃO PAULO, em que é requerente o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e requerido o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, sendo interessada a PROCURADORIA GERAL DO ESTADO:

ACORDAM, em Sessão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, rejeitar as preliminares, julgar procedente a ação, confirmando a liminar. Oficie-se.

Desde que se alega que a Lei Municipal vulnerou dispositivos constitucionais estaduais, ainda que estes reproduzam preceitos da Carta Magna, a competência para a apreciação da inconstitucionalidade é deste E. Tribunal.

Isto tem sido sempre adotado, consolidando a posição após a apreciação da reclamação nº 383-3 pelo Pretório Excelso, sendo rel. o Ministro Moreira Alves.

Logo existe legitimidade para a propositura desta ação, aceitando-se a competência desta Casa.

Lembre-se que foi citada a Procuradoria Geral do Estado ante o disposto no art. 90, § 2º da Constituição Estadual.

Fica ao seu arbítrio integrar ou não a lide no que couber.

Como não apresentou qualquer defesa, não há que se cogitar da sua exclusão.

Nesta conformidade, ficam rejeitadas as preliminares apresentadas.

No concernente à propositura, entende o Alcaide Municipal que a Lei nº 11535/94, criando benefícios previdenciários e aposentadorias aos vereadores, ofendeu a Constituição Paulista.

Cita os poderes existentes e como devem funcionar em face do disposto no art. 5º, depois parte para o 144 que estatui: "Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".

Entre os princípios ofendidos com aquela Lei, refere ao art. 24, § 2º, 4, que estabelece a competência do Chefe do Executivo na iniciativa das leis sobre a organização da administração relacionada a todos os servidores públicos.

Sabido é que os agentes políticos possuem conceitos diferentes dos servidores e embora ambos façam parte dos agentes públicos, não se igualam.

Elucida o preclaro Hely Lopes Meirelles: "Agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Não são funcionários públicos em sentido estrito, nem se sujeitam ao regime estatutário comum. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes

funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos”, em Direito Administrativo Brasileiro, 5ª ed., pág. 56.

No art. 126 e incisos estão estabelecidas as formas de aposentadoria e benefícios previdenciários dos servidores públicos que não poderiam ser estendidos pelo Legislativo, com vício de iniciativa, invadindo a esfera de atuação do Executivo.

A lei em foco, estabelecendo a forma de proventos integrais aos Vereadores, com contagem anterior para a aposentadoria até para quem não contribuiu para os fundos dos segurados, foi além do que poderia legislar.

Inegável que irá arcar com as conseqüências a autarquia IPREM, Instituto de Previdência Municipal, ligada ao Executivo.

Neste aspecto não ficou estabelecido o devido custeio, afastando-se do que dispõe o art. 25, ou seja, a falta de indicação dos recursos disponíveis próprios para atender os encargos, onerando sobremaneira o sistema previdenciário municipal.

Ficou ressaltado quando foi concedida a liminar: “Clara e evidente a presença dos pressupostos necessários à concessão da liminar, uma vez que a aplicabilidade da presente lei resultará na inclusão dos Vereadores Municipais na categoria de Servidores Públicos, com sua conseqüente vinculação à previdência social sem que haja previsão orçamentária para tanto”, fl.141.

Desta forma, a Lei Municipal nº 11535/94, alterando dispositivos da de nº 10828/90, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, rejeitando veto do Sr. Prefeito, invadiu seara alheia, ofendeu o princípio consagrado da independência dos poderes, contrariou normas constitucionais, não respeitou a independência e separação dos poderes.

Analisando a Lei ponderou o douto Procurador de Justiça: “Realmente, seria um verdadeiro sofisma afirmar que a lei não trata do regime jurídico dos servidores e sim do regime jurídico dos vereadores, uma vez que inclui estes em situação própria daqueles. Igualou-os para fins de

aposentadoria, estendendo aos Vereadores os benefícios previdenciários dos servidores, interferindo, portanto na estrutura operacional do Instituto de Previdência do Município, bem como onerando a dotação orçamentária própria das aposentadorias dos servidores públicos", fl. 252.

Diante disto, está patente a inconstitucionalidade da Lei nº 11.535, eis que não respeitou os ditames constitucionais, estendendo indevidamente benefícios previdenciários e aposentadoria aos Membros da Câmara Municipal, criando despesas sem base orçamentária, afetando o princípio da iniciativa de outro Poder Municipal.

Logo, julga-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11535/94 da Câmara Municipal de São Paulo, confirmando-se a liminar.

Oficie-se à Câmara dos Vereadores comunicando o resultado.

Custas como de direito.

Participaram do julgamento os Desembargadores YUSSEF CAHALI (Presidente), LAIR LOUREIRO, CARLOS ORTIZ, SILVA LEME, REBOUÇAS DE CARVALHO, NEY ALMADA, MÁRCIO BONILHA, NIGRO CONCEIÇÃO, CUNHA BUENO, OETTERER GUEDES, CUBA DOS SANTOS, DIRCEU DE MELLO, LUÍS DE MACEDO, JOSÉ OSÓRIO, VISEU JÚNIOR, HERMES PINOTTI, ÁLVARO LAZZARINI, DANTE BUSANA, JOSÉ CARDINALE, DENSER DE SÁ, LUIZ TÂMBARA, FRANCIULLI NETTO, FONSECA TAVARES e P. COSTA MANSO.

São Paulo, 20 de novembro de 1996.

YUSSEF CAHALI
Presidente

GENTIL LEITE
Relator