**EXCELENTÍSSIMO DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO/MT**

**JOSÉ BUENO VILELA**, brasileiro, casado, prefeito de Campinápolis-MT, portador da CI/RG nº 470055/SSP-MT, inscrito no CPF nº 468.583.931-53, com domicílio legal localizado na sede da prefeitura, Av. Benônico Jose Lourenço, 2.170, Setor União – Tel.: (66) 3437-1992, CEP 78.630-000 – Campinápolis-MT, vem perante Vossa Excelência por meio do advogado do município que ao final subscreve, procuração com poderes específicos anexa[[1]](#footnote-1), propor a presente

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR***

em face do **inc. I do art. 31 e do art. 32** **da Lei Complementar nº 116/2023, do Município de Campinápolis-MT**, na medida em que viola o art. 57, I da Lei Orgânica do Município de Campinápolis (Lei n. 01/1990), o art. 195, parágrafo único, III e IV da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como o art. 61, § 1º, II, “a” e “b” da Constituição Federal, nos termos dos fundamentos que passam a ser expostos.

**DOS FATOS**

O Prefeito de Campinápolis-MT enviou o **Projeto de Lei Complementar n° 01 de 13 de fevereiro de 2023** para análise da Câmara Municipal, que “***Estabelece o Plano de Carreira, Cargo e Remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias, Lotados na Secretaria Municipal de Saúde do Município de Campinápolis — MT***”.

Durante o processo legislativo, foram propostos os **Projetos de Emendas nº 01 e 02 de 20 de fevereiro de 2023**, aprovados pela Câmara Municipal, que alterou sobremaneira os efeitos orçamentários do projeto encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

Diante disso, o Prefeito vetou parcialmente o Projeto de Lei Complementar nº 01/2023, no tocante as modificações realizadas pelas supracitadas emendas, haja vista que estariam **eivadas de vício de iniciativa,** vez que **violam o art. 77, inc. XV da Lei Orgânica Municipal de Campinápolis**,já que **estaria impondo ao Poder Executivo o pagamento, de imediato, dos valores correspondentes às progressões de nível dos servidores vinculados ao presente projeto de lei**, conforme Veto nº 01 de 08 de março de 2023 anexo.

Todavia, **o ente legislativo rejeitou o veto realizado**, mantendo-se favoráveis ao dispositivo vetado, bem como **aprovou e sancionou a Lei Complementar nº 116/2023**, com as devidas modificações promovidas pelas emendas 01 e 02/2023.

Diante disso, a **Lei Complementar nº 116/2023** ocasionará **aumento de despesa para o município**, o que é vedado pelo art. 57, I, da Lei Orgânica, bem como padece de **vício de iniciativa**, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea a, da CF, do art. 195, parágrafo único, IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso, e do art. 55, alínea a, da Lei Orgânica nº 01/1990 do Município de Campinápolis-MT.

Diante do vício o processo legislativo, seja para realizar a emenda modificativa, seja para sancionar a lei que caberia ao chefe do poder executivo, o poder legislativo de Campinápolis-MT maculou a Lei Complementar nº 116/2023 de inconstitucionalidade por vicio formal, consistente na violação do devido processo legal legislativo, por invadir competência privativa do prefeito (sancionar e promulgar).

**DO DIREITO**

Entre as regras a serem rigorosamente obedecidas na formação de uma lei, encontra-se a da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a deflagração do processo legiferante sobre determinadas matérias estabelecidas pela Constituição do Estado de Mato Grosso, no artigo o art. 195, § único, IV:

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - matéria orçamentária e tributária;

II - servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

**III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;**

**IV - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração**.

Igualmente, dispõe a Lei Orgânica nº 01/1990:

**Art. 55. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:**

a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração**;

b) **organização administrativa**, matéria tributária, bem como serviços públicos;

c) **servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**;

d) criação, estruturação e atribuição das secretarias municipais e demais órgãos da administração pública municipal;

Art. 56. Em caso de relevância e urgência, o Prefeito Municipal poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submete-las de imediato à Câmara Municipal que, estando em recesso, será convocada extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo Único – As medidas provisórias perderão eficácia desde sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 30(trinta dias, a partir de sua publicação, devendo a Câmara Municipal disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

**Art. 57. Não será admitida emenda que aumente a despesa prevista:**

**I – Nos Projetos de Lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no art. 126, seus incisos e parágrafo único;**

(...)

Art. 61. **Aprovado o projeto de lei na forma regimental, o Presidente da Câmara o enviará ao Prefeito Municipal, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, que aquiescendo, o sancionará e o promulgará**.

§ 1°. **Se o Prefeito Municipal considerar o projeto no todo ou em partes, inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público vetá-lo-á total ou parcialmente no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis**, contados a partir da data do recebimento, e **comunicará o veto dentro de 48(quarenta e oito0horas ao Presidente da Câmara os motivos do veto**.

**§ 2°. O veto parcial somente abrangerá texto integral de art. de parágrafo, de inciso ou de alínea.**

**§ 3°. Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias úteis o silêncio do Prefeito Municipal importará sanção**.

§ 4 °. O veto será apreciado, dentro de 30(trinta) dias a contar da data do recebimento da comunicação, **só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, em escrutínio secreto**.

**§ 5°. Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Prefeito Municipal.**

§ 6.°. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo 4°, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias constantes do parágrafo único do art. 56 desta Lei Orgânica.

§ 7°. Se a Lei não for sancionada dentro de 48(quarenta e oito) horas pelo Prefeito Municipal, nos casos dos parágrafos 3° e 5°, o Presidente da Câmara a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente da Câmara faze-lo.

(...)

**Art. 77. Ao Prefeito Municipal compete privativamente:**

**II – Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis Câmara Municipal, bem como expedir regulamento para sua fiel execução;**

III – vetar, no todo ou em parte os projetos de leis aprovado pela Câmara Municipal;

XV – Superintender a arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, **autorizando as despesas e pagamentos das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara**;

**Ao promulgar e sancionar o veto do inc. I, do art. 31 e o art. 32 da LC nº 116/2023, a Câmara Municipal usurpou competência do chefe do poder executivo**, havendo, portanto, inconstitucionalidade por vicio formal, consistente na violação do devido processo legal legislativo. Nessa senda dispõe o regimento interno da Câmara:

Art. 207 - **Aprovado pela Câmara um projeto de Lei, este será enviado ao Prefeito, para sanção e promulgação ou veto, uma vez expedidos os respectivos autógrafos**.

Ainda, em razão da Câmara realizar a emenda modificativa, também feriu a lei orgânica em seu art. 57, I, **haja vista que tal emenda não poderia promover aumento de despesa:**

**Art. 57. Não será admitida emenda que aumente a despesa prevista:**

**I – Nos Projetos de Lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no art. 126, seus incisos e parágrafo único;**

Ainda, há notória inconstitucionalidade na referida emenda modificativa, vez que em nosso ordenamento jurídico pátrio deve sempre ser observado durante o processo legislativo o princípio da separação e harmonia entre os poderes, o qual se encontra insculpido no artigo 190 da Constituição Estadual, que reproduz a norma constante do artigo 2º da Constituição Federal de 1988, conforme transcrevo:

**Art. 190 da Constituição Estadual:** “São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, e o Executivo”.

**Art. 2º da Constituição Federal:** “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Assim, em consonância com tais princípios, a Carta Constitucional se encarregou de dividir as competências para a proposição de leis, e no presente caso ressalto não haver dúvida que se está diante de hipótese de matéria cuja competência para legislar é privativa do Prefeito Municipal.

**O Projeto de LC n° 01 de 13 de fevereiro de 2023** versou sobre "*o Plano de Carreira, Cargo e Remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias, Lotados na Secretaria Municipal de Saúde do Município de Campinápolis — MT*", órgão do Poder Executivo, estando a norma dentro da competência prevista no art. 195, III da Constituição Estadual, que assim estabelece:

**“Art. 195, III, da Constituição Estadual.** O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único **São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre**:

 III - **criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal**;”

E, nesse sentido, a Lei Orgânica do Município também define a matéria do **Projeto de LC n° 01 de 13 de fevereiro de 2023** como de competência privativa do Prefeito Municipal, no artigo 55, *in verbis*:

“Art. 55. **São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre**:

a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração**;

b) **organização administrativa**, matéria tributária, bem como serviços públicos;

c) **servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**;

d) criação, estruturação e atribuição das secretarias municipais e demais órgãos da administração pública municipal;”

Ainda, o Supremo Tribunal de Federal, também entende no mesmo sentido *in verbis*:

“I – **Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal). Princípio da simetria**. II – **Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF)**. [...]” (STF - ADI: 2294 RS, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 27/08/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/09/2014)

Nesse mesmo sentido é o entendimento deste E. Tribunal de Justiça:

“**A iniciativa da lei deve ser procedida pelo sujeito que detém tal poder, sob pena de vício formal subjetivo de inconstitucionalidade. A competência para regular matéria relativa ao servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria é do Chefe do Executivo Municipal**.” (TJ-MT - ADI: 0027720-13.2010.8.11.0000, Relator: CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, Data de Julgamento: 09/09/2010, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 23/09/2010)

“**A iniciativa de processo legislativo que visa instituir vantagem a servidor público municipal, por simetria constitucional, é reservada ao Chefe do Poder Executivo (61, § 1º, inciso II, alínea a, da CF).**” (TJ-MT - ADI: 0106075-71.2009.8.11.0000, Relator: CLARICE CLAUDINO DA SILVA, Data de Julgamento: 10/06/2010, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 31/08/2010)

Vale ainda citar a lição do saudoso Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 88ª edição, 1996, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes: pág. 530):

**“Leis de iniciativa do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgão e entes da Administração Pública Municipal: a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais**. E o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e espaciais.”

A respeito das formalidades procedimentais do processo legislativo, leciona Luiz Guilherme Marinoni:

“A produção da lei exige a observância de pressupostos e requisitos procedimentais, cuja observância é imprescindível para a lei ser constitucional. A [Constituição](https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/188546065/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988) regula o modo como a lei e outros atos normativos primários previstos no art. [59](https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10633557/artigo-59-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988) devem ser criados, estabelecendo quem tem competência para produzi-los e os requisitos procedimentais que devem ser observados para sua produção. Faltas quanto à competência ou quanto ao cumprimento das formalidades procedimentais viciam o processo de formação da lei, tornando-a formalmente inconstitucional. **A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental. O procedimento para a produção de lei ordinária e de lei complementar compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação. (...) De outra parte, a**[**Constituição**](https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/188546065/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988)**também confere iniciativa privativa, em relação a certos temas, a determinados órgãos públicos. Isso quer dizer que, no que toca a certo tema, a iniciativa de apresentação de projeto de lei, ou seja, a incoação do processo de produção da lei, pode ser privativa de determinado órgão ou agente público**.” (Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, 2013, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 860/861).

**Conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa privativa do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Poder Executivo**. Nesse mister, escreveu Caio Tácito:

“Dentro do círculo da proposta do Executivo poder-se-á exercer o direito de emenda, inclusive para suprir as omissões ou deficiências verificadas no curso da elaboração legislativa. O que repugna ao espírito da regra constitucional é a aceitação de que, vencido o obstáculo inicial da proposta do Governo, possa o Legislativo modificá-la com absoluta liberdade de criação, transmutando-lhe o alcance e a substância para estabelecer situações que, explícita ou implicitamente, não se continham na iniciativa governamental. A Constituição de 1988 estabeleceu um saudável equilíbrio entre o direito de oferecer emendas e as restrições necessárias à manutenção da prerrogativa do Executivo (arts. 63 e 166, §§ 3° e 4°).”

Não é outro o entendimento jurisprudencial sobre o tema:

“**A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa** e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria.” (STF - ADI: 3655/TO, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 03/03/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/04/2016)

“Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, **embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República**.” (STF - ADI: 4884/RS, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 18/05/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31/05/2017)

Assim também é o entendimento deste E. Tribunal de Justiça:

“**O Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo**, contudo, tal competência impossibilita ao Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei original (requisito de pertinência temática), bem como **impossibilita emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Executivo, principalmente aquelas que implicarem aumento de despesa pública**, conforme inúmeros precedentes do STF - ADI 3.857 - ADI 1.350, ADI 3.030 - ADI 917 - ADI 960.” (TJ-MT - ADI: 0044453-44.2016.8.11.0000 44453/2016, Relator: DESA. MARILSEN ANDRADE ADDARIO, Data de Julgamento: 27/04/2017, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 04/05/2017)

“**Em matérias de iniciativa privativa ou reservada ao Poder Executivo, o Poder Legislativo tem limites ao seu poder de emenda, de modo que tais limites são a inviabilidade de aumentar despesas** e a pertinência temática em relação ao projeto original.” (TJ-MT - ADI: 1009896-43.2018.8.11.0000, Relator: LUIZ FERREIRA DA SILVA, Data de Julgamento: 08/08/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/08/2019)

Desta forma, no caso, há de ser reconhecido o vício formal no tocante à emenda objeto do veto, à sanção e promulgação, uma vez que se registrou clara afronta à norma constitucional que estabelece ser de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a referida norma em questão.

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Dessa forma, ocorrendo vício em processo legislativo decorrente da violação a dispositivo da Lei Orgânica Municipal, Constituição Estadual e Constituição Federal, impõe-se a anulação do procedimento impugnado pelo vicio formal, e, por consequência, de forma reflexa, da lei decorrente desse processo contaminado.

**DA MEDIDA LIMINAR: RELEVÂNCIA DO PEDIDO E DA CONVENIÊNCIA PARA SUSPENSÃO DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO.**

O art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal consagra o princípio da inafastabilidade jurisdicional ao estatuir que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito. Desse modo, o constituinte admitiu a proteção jurisdicional preventiva, a fim de que direitos fossem resguardados em face de iminente perigo de lesão de efeitos irreparáveis.

Desse modo, o constituinte admitiu a proteção jurisdicional preventiva, a fim de que direitos fossem resguardados em face de iminente perigo de lesão de efeitos irreparáveis.

Para tanto, mister que seja demonstrada a presença do ***fumus boni iuris*** e a conveniência na suspensão do ato normativo impugnado

Em relação ao primeiro requisito, os fundamentos expostos ao longo da inicial comprovam, de forma cristalina, a inconstitucionalidade formal manifesta da sanção e promulgação da LC nº 116/2023.

No tocante **à conveniência da imediata suspensão do ato normativo impugnado**, é de se observar que diante do flagrante inconstitucionalidade da norma municipal vergastada, consistente na violação do devido processo legal legislativo e principalmente, **o AUMENTO DE DESPESA que prejudica sobremaneira os cofres públicos municipais, diante de uma norma que sequer foi realizado o estudo de impacto financeiro**.

Ainda que em sede de cognição sumária, deve a norma ser imediatamente afastada do sistema jurídico ou ter, ao menos, seus efeitos suspensos, sob pena de ser mantida em vigor legislação cujo conteúdo implica em prejuízos diretos para à municipalidade.

E ainda para evitar a proliferação de decisões de primeira instância, já sobrecarregada, que será instada a se manifestar acerca da matéria, como aconteceu em outros Estados da Federação. Frise-se que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu como fundamento para deferimento da medida cautelar a conveniência da suspensão do ato normativo impugnado, ao invés *do periculum in mora*:

“**A suspensão cautelar da eficácia de preceito normativo pode ter por fundamento razoes de conveniência ditadas pela necessidade de preservar a incolumidade da ordem política local e de manter, no plano jurídico-institucional, a harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado-membro**.” (STF - ADI nº 834/MT, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 11/02/1993, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 02/04/1993)

Assim, requer o autor a concessão de medida cautelar, a fim de que sejam suspensos imediatamente os efeitos da Lei Complementar nº 116/2023, do Município de Campinápolis-MT. Na eventualidade de não entender presentes os requisitos do *fumus boni iures* e da conveniência da suspensão do ato normativo impugnado, que seja aplicado o rito abreviado do art. 12, da Lei Federal nº 9.868/99.

**DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, o autor requer, preliminarmente, a concessão de liminar, a fim de que seja **imediatamente suspenso os efeitos do inciso I, do art. 31 e do art. 32 da Lei Complementar Municipal nº 116/2023**, diante da presença do *fumus boni iuris* e da conveniência da suspensão do ato normativo impugnado.

O Autor requer a notificação da Câmara Municipal de Campinápolis-MT, por meio de seu representante legal, para que apresente as informações que entenderem cabíveis no prazo legal (art. 172, § 2º do Regimento Interno do TJMT);

Empós, requer ainda a intimação do Procurador Geral de Justiça para exercício do múnus previsto no art. 173 do Regimento Interno do TJMT.

Por fim, requer a procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, **declarando a inconstitucionalidade formal do inciso I, do art. 31 e do art. 32 da Lei Complementar nº 116/2023 do Município do Campinápolis**, por violação do art. 57, I da Lei Orgânica (Lei n. 01/1990); art. 195, parágrafo único, III e IV da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como o art. 61, § 1º, II, “a” e “b” da Constituição Federal.

Nesses termos, reivindica-se deferimento.

Campinápolis/MT, *data registrada no sistema*.

**YANN DIEGGO SOUZA TIMÓTHEO DE ALMEIDA**

**Advogado do Município – Matrícula n. 3596**

OAB/MT 12.025

1. “**É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada**.” (ADI 2187 QO, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00083). [↑](#footnote-ref-1)