



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2017.0000331938

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2227166-33.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA e PREFEITO MUNICIPAL DE INDAIATUBA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO E ANTONIO CARLOS MALHEIROS.

São Paulo, 10 de maio de 2017.

Moacir Peres
RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 30.350 (Processo digital)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2227166-33.2016.8.26.0000**

AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉUS: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA E PREFEITO MUNICIPAL DE INDAIATUBA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS — Lei Complementar n. 27/15, do Município de Indaiatuba — Tema analisado em sede de repercussão geral, tendo-se decidido que a matéria deve ser regulamentada em norma de caráter nacional — Efeito vinculante da decisão proferida pelo E. STF — Ausência de interesse local a justificar eventual competência legislativa municipal — Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, contra a Lei Complementar n. 27, de 27 de agosto de 2015, do Município de Indaiatuba, que “dispõe sobre a concessão de aposentadoria especial de que trata o § 4º do artigo 40 da Constituição Federal no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social de Indaiatuba, para as categorias que especifica” (fls. 40).

O autor argumenta que a lei impugnada contraria os artigos 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo, além dos artigos 1º e 126, §§ 1º, 1 e 3, 2º a 4º, 7º a 10, 12 e 19 a 20, da Constituição Bandeirante. Afirma que houve violação ao princípio federativo, pois cabe à União e aos Estados a competência legislativa concorrente a respeito da previdência social. Acrescenta que não se trata de hipótese de competência complementar municipal, pois a relevância de regras diferenciadas para aposentadoria para servidores que exerçam



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atividade de risco extrapola os limites do Município. Cita jurisprudência. Discorre sobre as competências federativas. Diz que houve violação às regras do regime próprio de previdência social, pois para os guardas civis municipais não há previsão constitucional de regime especial na Constituição Federal, de modo que eles se submetem às regras gerais do regime próprio. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar (fls. 1/18).

A liminar foi deferida (fls. 107/108).

Intimado, nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls. 119/120).

O Prefeito do Município de Indaiatuba prestou informações (fls. 125/128).

A Prefeitura Municipal de Indaiatuba pleiteou sua admissão como *amicus curiae* (fls. 216/220).

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 228/235).

É o relatório.

Pretende o Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo obter a “declaração da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 27, de 27 de agosto de 2015, do Município de Indaiatuba” (fls. 17).

A ação é procedente.

Dispõe a Lei Complementar n. 27, de 27 de agosto de 2015, que:

Art. 1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social de Indaiatuba, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física a que se refere esta lei e aqueles que venham a ser definidos em Lei Complementar Federal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º - Até que seja editada a Lei Complementar de que trata o 'caput' deste artigo e nos termos da Súmula Vinculante nº 33 do STF, aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do Regime Geral da Previdência Social para concessão da aposentadoria especial de que trata o inciso III do § 4º, do artigo 40, da Constituição Federal.

§ 2º - Para concessão de aposentadoria especial aos servidores integrantes da Guarda Civil de Indaiatuba, com fundamento na Lei Complementar Federal n.º 51, de 20 de dezembro de 1985, com alteração dada pela Lei Complementar Federal n.º 144, de 15 de maio de 2014, aplicam-se os requisitos e critérios estabelecidos nesta Lei Complementar.

§ 3º - Exceto para os servidores a que se referem os §§ 1º e 2º deste artigo, a concessão das demais aposentadorias especiais fica condicionada a regulamentação pela lei complementar federal de que trata o § 4º do artigo 40 da Constituição Federal.

Art. 2º - A aposentadoria especial a que se refere o § 1º do artigo 1º desta lei, será devida ao servidor que comprovar 25 (vinte e cinco) anos de atividade permanente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, com exposição a agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos.

§ 1º - Considera-se atividade permanente aquela exercida de forma não ocasional, nem intermitente, no qual a exposição do servidor ao agente nocivo seja indissociável da prestação do serviço público.

§ 2º - A caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob condições especiais obedecerão ao disposto na legislação em vigor na época do exercício das atribuições do servidor público, tendo como referência o disposto nas normas e instruções do Ministério da Previdência Social.

Art. 3º - Será concedida aposentadoria especial ao servidor integrante da Guarda Civil de Indaiatuba:

I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

seja a natureza dos serviços prestados; e

II - voluntariamente, independentemente da idade:

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; e

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Parágrafo único - *Para fins do disposto neste artigo, considera-se exercício efetivo em cargo de natureza estritamente policial, com o objetivo de manter a segurança pública, o desempenho de atividade plena no exercício de suas funções na carreira da Guarda Civil de Indaiatuba, e desde que esteja apto para o porte de arma.*

Art. 4º. *Os proventos da aposentadoria especial de que trata esta Lei Complementar serão integrais, calculados e reajustados na forma estabelecida no § 3º do artigo 40 da Constituição Federal.*

Parágrafo único. *Para o cálculo dos proventos da aposentadoria compulsória de que trata o artigo anterior aplicam-se as mesmas regras previstas nos § 10 do artigo 146 da Lei Municipal n.º 4.725/05.*

Alega o autor da ação que a lei contrariada ofende os artigos 1º e 126, §§ 1º, 1 e 3, 2º a 4º, 7º a 10, 12 e 19 a 20, da Constituição Bandeirante, além dos artigos 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição do Estado¹.

Assim dispõem os dispositivos constitucionais invocados pelo autor:

Constituição Estadual

Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República

¹ **Artigo 144** - 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.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.

Artigo 126 – Aos servidores titulares de cargos efetivos do Estado, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:

1 - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

[...]

3 - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º - Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o artigo 201 da Constituição Federal, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

1 - portadores de deficiência;

2 - que exerçam atividades de risco;

3 - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

[...]



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 7º - *Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:*

1 - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201 da Constituição Federal, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

2 - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201 da Constituição Federal, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º - *Declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal.*

§ 8º-A - *É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.*

§ 9º - *O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.*

§ 10 - *A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.*

[...]

§ 12 - *Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.*

[...]

§ 19 - *O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, 3, “a”, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, 2.*

§ 20 - *Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no artigo 142, § 3º, X, da Constituição Federal.*

Constituição Federal

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Observa-se que a lei impugnada estabeleceu a aposentadoria especial de que trata o § 4º do artigo 40 da Constituição Federal a servidores públicos do Município de Indaiatuba.

Entretanto, no julgamento da Repercussão Geral no Recurso



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Extraordinário n. 797.905/SE, o Supremo Tribunal Federal assim decidiu:

Recurso extraordinário. Repercussão Geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. A omissão referente à edição da Lei Complementar a que se refere o art. 40, §4º, da CF/88, deve ser imputada ao Presidente da República e ao Congresso Nacional. 2. Competência para julgar mandado de injunção sobre a referida questão é do Supremo Tribunal Federal. 3. Recurso extraordinário provido para extinguir o mandado de injunção impetrado no Tribunal de Justiça. (Rel. Min. Gilmar Mendes – j. em 15.5.14).

Assim, cabe ao Presidente da República e ao Congresso Nacional a regulamentação da aposentadoria especial de servidor público, nos termos do § 4º do artigo 40 da Constituição Federal², afastada a iniciativa legislativa dos Governadores e dos Prefeitos.

Não há se falar, no caso, em interesse local a legitimar a edição de ato normativo municipal a respeito da matéria, pois a matéria deve ser regulamentada em nível nacional.

Como é cediço, o efeito vinculante da decisão proferida em sede de repercussão geral abrange o Poder Judiciário e a Administração Pública. Assim, não poderia o Chefe do Executivo municipal desobedecer a uma decisão dessa natureza.

Ademais, como bem salientou a douta Procuradoria Geral de Justiça, “ao disciplinar matéria de competência da União, o legislador municipal extrapolou sua competência limitada a disciplinar matéria de interesse predominantemente local. Por essa linha de raciocínio, pode-se afirmar que a Lei Municipal que trate de matéria cuja competência é do

² § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I portadores de deficiência;

II que exerçam atividades de risco;

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

legislador federal ou estadual está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo.” (fls. 233).

Nesse sentido tem decidido este Colendo Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS COMPLEMENTARES 314/2016 E 316/2016, DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO, QUE TRATAM DA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL AOS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS – REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 797.905/SE QUE DECIDIU QUE A MATÉRIA DEVE SER REGULAMENTADA UNIFORMEMENTE, EM NORMA DE CARÁTER NACIONAL – REPERCUSSÃO GERAL QUE GERA EFEITO VINCULANTE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – NÃO SE TRATA DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL, POIS MERECE TRATAMENTO UNITÁRIO A FIM DE EVITAR QUE SISTEMÁTICAS LOCAIS POSSAM CRIAR UNIVERSOS DISTINTOS PARA UMA MESMA CLASSE DE SERVIDORES – AÇÃO PROCEDENTE. (Direta de inconstitucionalidade n. 2208101-52.2016.8.26.0000 - Rel. Des. Ferraz de Arruda – j. em 8.3.17 – v.u).

Ante o exposto, julga-se procedente a ação.

MOACIR PERES

Relator