



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER n° 242

REF.: EMENDAS 01, 02, 03, 04 e 05 – PLC 75/21

AUTORIA: Prefeito Municipal

EMENTA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 75/21 – Dispõe sobre a prorrogação do prazo do pedido de isenção de Imposto Predial territorial Urbana – IPTU –, conforme especifica.

RELATOR: Vereador Renato Zucoloto

Trata-se de emendas de número 01, 02, 03, 04 e 05 ao Projeto de Lei Complementar de nº 77/21, de autoria do Prefeito Municipal, o qual dispõe sobre a prorrogação do prazo do pedido de isenção de Imposto Predial territorial Urbana – IPTU –, conforme especifica.

Conforme previsto no artigo 72, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, compete a Comissão de Constituição, Justiça e Redação se manifestar em todos os projetos, especialmente no que pertine aos seus aspectos de constitucionalidade e legalidade, verificando também se o Poder Legislativo é competente para a propositura da matéria, analisando seu aspecto intrínseco, sob pena de incorrer em vício de iniciativa que macula desde o nascedouro o projeto apresentado.

Assim dispõe o Regimento:

“Art. 72 - Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional e legal e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar o texto das proposições ao bom vernáculo.”



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Vale dizer que, no procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito de produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares:

I) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; II) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; III) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

De acordo com o texto, a competência da CCJ não se exaure na aprovação do projeto, eis que ao depois, compete a análise do seu conteúdo sob os aspectos lógicos e gramaticais, proporcionando assim uma lei, no aspecto amplo, de fácil compreensão e aplicação.

RELATADO, FUNDAMENTO E PASSO A EMITIR O PARECER.

De início, ressalta-se que o objeto do Projeto de Lei Complementar nº 62/21 de autoria do Prefeito Municipal, que altera a redação de dispositivos da Lei Complementar nº 2.988, de 28 de Agosto de 2019, que dispõe sobre a reestruturação do Instituto de Previdência dos Municipiários de Ribeirão Preto – IPM –, e dá outras providências, se enquadra perfeitamente nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios de acordo com o inciso I do artigo 30 da CF/88 referente à assuntos de interesse local. Competência reconhecida, portanto.

Porém, no que concerne às emendas aditivas apresentadas, vale dizer que, apesar de serem aditivas, ou seja, aquelas proposições que apenas acrescentam algo novo ao principal, as mesmas possuem claro vício de iniciativa.

As emendas mencionadas violam o princípio da independência e harmonia entre os poderes por se tratar de matéria de competência de iniciativa do Poder Executivo quando visa tratar sobre aposentadoria especial ao dispor quando será devida, quem serão as pessoas incluídas e quais as situações que serão equiparadas.

Com efeito, as regras de fixação 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,



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos

Desta forma, em exame, as referidas emendas tornam-se inconstitucionais por contrariar os artigos 5º, 24 e §§ e art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo eis que a dicção de tais dispositivos é a seguinte:

Art. 5.º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§2.º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

(...)

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

Art. 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."



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

O Projeto de Lei nº 77/21 trata indiscutivelmente apenas e tão somente da reestruturação do Instituto da Previdência dos Municipiários de Ribeirão Preto e, as emendas em discussão trata de assunto desafeto ao inicialmente abalizado.

Vale dizer ainda que, pautou-se tais emendas sob a égide do que disposto no artigo 201 da Constituição Federal, ou seja, o dispositivo que preconiza a respeito do Regime Geral da Previdência Social quando, na realidade deveria ter se utilizado do que disposto no artigo 40 do mesmo Diploma o qual, ainda, por sua vez, depende de edição de lei complementar federal que estabeleça norma geral de caráter nacional.

No que concerne ao processo legislativo estabelecido pela Constituição do Estado (em norma repetida da Constituição Federal) prevê que, na criação de leis que tratem de servidores públicos e seu regime previdenciário a iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo. Isso porque, sendo a matéria referente aos servidores públicos de interesse preponderante desse Poder, é importante que a ele se reserve a iniciativa de leis que tratem dessa matéria.

Desatendida essa exclusividade, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Ainda, apenas por amor ao debate, impera trazer à baila o fato de que em situação análoga já fora discutido (arquivo na íntegra em anexo) e ficou fixado que dentro da sistemática constitucional o município de Ribeirão Preto não tem competência para editar normas referentes à aposentadoria especial, vez que é vedado ao município criar normas diferenciadas de aposentadoria aos seus servidores consoante o disposto no art. 126, §4º da Constituição Estadual.

As disposições do Projeto ferem cláusulas constitucionais de natureza material. A proposição tampouco merece reparos no que tange à sua juridicidade, regimentalidade e técnica; merecendo, portanto, nestes termos, não prosperar as presentes emendas, visto que a matéria tratada e a forma legislativa utilizada se encontram em dissonância com a exigência legal.

2



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Sendo assim, por se encontrar as emendas 01, 02 e 03 em desacordo com as diretrizes legais e constitucionais, este relator vê óbice intransponível à aprovação das referidas emendas e, de acordo com o disposto pelo artigo 119 do Regimento Interno desta Casa emite-se, portanto, parecer desfavorável.

É o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 04 de Novembro de 2021.


PRESIDENTE

Isaac Antunes


VICE-PRESIDENTE

Renato Zucoloto


MEMBRO

Maurício Vila Abranches


MEMBRO

Brando Veiga


MEMBRO

Jean Corauci

ANEXO 1



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

DESPACHO

PROJETO DE DECRETO

LEGISLATIVO Nº

06


EMENTA: SUSPENDE, POR INCONSTITUCIONALIDADE, A EXECUÇÃO DO INCISO IV DO ARTIGO 12 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 1.012/2000, INCLUÍDO PELO ARTIGO 11 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 2.765/16 QUE ALTEROU DISPOSITIVO PARA CUMPRIMENTO DO ACORDO COLETIVO DO FUNCIONALISMO MUNICIPAL NO EXERCÍCIO DE 2016."


APRESENTAMOS À CONSIDERAÇÃO DA CASA O SEGUINTE:

ARTIGO 1º - Fica suspenso, *por inconstitucionalidade*, nos termos da decisão definitiva do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo o **inciso IV do artigo 12 da Lei Complementar nº 1.012/2000** de 17/05/2000, publicada no DOM de 23/05/00, que foi incluído pelo artigo 11 da Lei Complementar nº 2.765/16 de 04 de abril de 2016, publicada no DOM na mesma data, conforme acórdão nº 2017.0000898777, exarado nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2053848-72.2017.8.26.0000, em virtude do contido no ofício nº 4497-A/2017-egt, firmado pelo Exmo. Sr. Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.


ARTIGO 2º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.-


Sala das Sessões, 14 de fevereiro de 2018.


IGOR OLIVEIRA
Presidente


ORLANDO PESOTI
1º Vice-Presidente


ALESSANDRO MARACA
2º Vice-Presidente


LINCOLN FERNANDES
1º Secretário


FABIANO GUIMARÃES
2º Secretário



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2017.0000898777

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2053848-72.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO e PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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), SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO, ANGÉLICA DE ALMEIDA, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 22 de novembro de 2017

ALEX ZILENOVSKI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO Nº 20847

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2053848-72.2017.8.26.0000

REQUERENTE: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

REQUERIDOS: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto e Prefeito Municipal de Ribeirão Preto

COMARCA: Ribeirão Preto

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO IV DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 1.012, DE 23 DE MAIO DE 2000, INCLUÍDO PELO ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR N. 2.765, DE 04 DE ABRIL DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Aposentadoria especial de servidor público (Guarda Civil Municipal). Incompetência legislativa municipal. A concessão de aposentadoria especial, com lastro no art. 40, § 4º, CF/88, depende da edição de lei complementar federal estabelecendo norma geral de caráter nacional (art. 24, XII, CF/88). A ausência de lei complementar federal (nacional) regulando a aposentadoria especial do servidor público (art. 40, § 4º, CF/88) não autoriza o exercício da competência legislativa plena pelos entes subnacionais nessa matéria, balizando o assunto as regras do Regime Geral Previdência Social para os fins da aposentadoria especial (Súmula Vinculante 33, STF). Município que, por legislação própria, disciplina a aposentadoria especial de servidores públicos usurpa a competência normativa federal, violando o art. 144, CE/89, que alberga o princípio federativo e a repartição constitucional de competências, e viola o art. 126, § 4º, da Constituição Estadual. Ação Procedente.

O Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 797.905/SE, definiu a competência da União para editar as leis complementares de que trata o §4º do art. 40 da Constituição Federal, bem como a legitimidade passiva do Presidente da República e do Congresso Nacional para os respectivos mandados de injunção, inclusive quando impetrados por servidores estaduais, distritais ou municipais.

Confira-se:

“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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.” (STF Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15/05/2014).

Vistos.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ilustríssimo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo visando à retirada do ordenamento jurídico do inciso IV, do artigo 12, da Lei Complementar nº 1.012, de 23 de maio de 2000, incluído pelo artigo 11, da Lei Complementar nº 2.765, de 4 de abril de 2016, ambas do Município de Ribeirão Preto, que criou a aposentadoria especial para o servidor Guarda Civil Municipal, sem limite de idade, com proventos integrais, paridade e integralidade da última remuneração, desde que comprovados vinte e cinco anos de contribuição, com pelo menos quinze anos de efetivo exercício em cargo de carreira de guarda civil municipal, para mulher, e trinta anos de contribuição, com ao menos vinte anos de efetivo exercício de efetivo da carreira, se homem.

Sustenta o requerente que as disposições da Constituição Federal, atinentes ao regime previdenciário dos agentes públicos, devem ser obrigatoriamente observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo à União e aos Estados a competência concorrente para legislar sobre previdência social. Sustenta, também, que a Constituição Federal instituiu um regime próprio de previdência para os servidores públicos dos entes federados, sendo vedada a criação de requisitos diferenciados para a concessão de aposentadorias entre os abrangidos no sistema, salvo através de lei complementar federal, de caráter geral, no que se refere aos portadores de deficiência, trabalhadores que exerçam atividades de risco ou sob condições



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

especiais que prejudiquem sua saúde ou integridade física. Nesse sentido, argumenta inexistir competência complementar municipal sobre a matéria, a qual apresenta interesse nacional. Por essa razão, verifica-se, no caso presente, que o dispositivo legal atacado extrapolou a competência legislativa do Município para disciplinar assunto de interesse exclusivamente local, em clara afronta ao princípio federativo, bem como aos artigos 1º, 18, 24, inciso XII, 29, 31 e 40, § 4º, da Constituição Federal, e 126, § 4º, e 144, da Constituição Estadual.

O pleito liminar foi concedido para suspender, com efeito *ex nunc*, a eficácia do inciso IV, do artigo 12, da Lei Complementar nº 1.012, e 23 de maio de 2000, incluído pelo artigo 11, da Lei Complementar nº 2.765, de 04 de abril de 2016, ambas do Município de Ribeirão Preto. Em análise perfunctória, se vislumbrou que os dispositivos supramencionados, criando o regime previdenciário especial para os guardas civis municipais de Ribeirão Preto, incorreram em aparente invasão da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social (artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal). É importante destacar que a Constituição Federal instituiu regime previdenciário para os servidores titulares de cargos efetivos da União e dos entes federados (art. 40, *caput*), vedando 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 (§ 4º). E, essa previsão está reproduzida na Constituição Estadual (artigo 126, §4º). Verificou-se, portanto, a teor das disposições constitucionais, que os servidores públicos abrangidos no regime previdenciário submetem-se às mesmas regras e condições para concessão de aposentadoria, salvo nas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

hipóteses expressamente previstas, para as quais são admissíveis critérios diferenciados para tanto, a serem definidos através de lei complementar.

Notificado regularmente (fl. 227), o Prefeito Municipal de Ribeirão Preto apresentou informações a fls. 219/225, oportunidade em que requereu a procedência da ação, sustentando a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados por afronta aos arts. 1º, 126, § 4º, e 144, da Constituição Estadual. Aduziu que o Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE N. 971051, decidiu que ***“a competência concorrente para legislar sobre previdência social dos servidores públicos não afasta a necessidade de edição de norma regulamentadora de caráter nacional, de competência da União.”***

Ressaltou, ainda, que dentro da sistemática constitucional do Pacto Federativo em vigor, o Município de Ribeirão Preto não tem competência para editar normas referentes à aposentadoria especial dos seus guardas civis municipais. Ademais, é vedado ao Município criar normas diferenciadas de aposentadoria aos seus servidores consoante o disposto no artigo 126, § 4º, da Carta Bandeirante, como já referido.

Citado regularmente, o Procurador-Geral do Estado declinou de realizar a defesa do ato normativo impugnado, afirmando tratar de matéria de interesse exclusivamente local (fls. 230/231).

Notificado regularmente (fl. 217), o Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto apresentou informações a fls. 233/236, defendendo a constitucionalidade integral da Lei Complementar nº 2.765/16, responsável por incluir o inciso IV no art. 12 da Lei Complementar n. 1.012/2000, bem como de seu respectivo processo legislativo. Asseverou que referida norma impugnada é resultado da prerrogativa da Câmara Municipal de legislar de forma genérica e abstrata, conceito albergado pela Constituição Federal de 1988, notadamente no que diz respeito ao funcionalismo público



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

municipal - guarda municipal - como é o caso do inciso e artigo impugnado, que foi objeto de emenda modificativa de autoria de todos os Vereadores da época.

Aduziu, ainda, que a legislação questionada não tem por objetivo interferir no sistema nacional de aposentação, mas regularizar situação onde falhou a União e o Estado no sentido estrito, lembrando, que, no caso em comento, o objetivo da Lei Complementar é disciplinar matéria que também, no momento, possui interesse local.

Regularmente processada a presente ação, veio aos autos o Parecer da Douta Procuradoria Geral de Justiça, opinando pela procedência da ação, , declarando-se a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 12 da Lei Complementar n. 1.012, de 23 de maio de 2000, incluído pelo art. 11 da Lei Complementar n. 2.765, de 04 de abril de 2016, do Município de Ribeirão Preto (fls. 299/306).

É o relatório.

Ressalta-se que os atos normativos impugnados são:

A Lei complementar nº 2.765, de 4 de abril de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que *"Altera dispositivos conforme especifica, para cumprimento de acordo coletivo de funcionalismo público no exercício de 2016,"*:

(...)

Art. 11 – Inclui o inciso IV no artigo 12 da Lei Complementar nº 1.012/2000, com a seguinte redação:

Art. 12 -omissis.....

(...)

IV- especial; para o servidor Guarda Civil Municipal, com proventos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

integrais, nos termos do artigo 40, parágrafo 4º, incisos II e III da Constituição Federal, sem limite de idade, com paridade e integralidade da última remuneração, desde que comprovem:

- a) 25 (vinte e cinco) anos de contribuição contando com pelo menos 15 (quinze) de efetivo exercício em cargo de carreira de guarda civil municipal, para mulher;*
- b) 30 (trinta) anos de contribuição, contando com pelo menos 20 (vinte) anos de efetivo exercício da carreira de guarda civil municipal, se homem."*

Referido dispositivo foi responsável, portanto, por incluir o inciso IV ao artigo 12 da Lei Complementar nº 1.012, de 23 de maio de 2000, do Município de Ribeirão Preto, que *"Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Municipal, instituindo o Estatuto de Previdência dos Municipiários - IPM e dá providências correlatas."*

Observa-se que o disposto no inciso IV, do artigo 12, da Lei Complementar nº 1.012, de 23 de maio de 2000, incluído pelo artigo 11, da Lei Complementar nº 2.765, de 4 de abril de 2016, ambas do Município de Ribeirão Preto, é contrário à ordem constitucional vigente por usurpar a competência normativa federal, afrontando o art. 144 da Constituição Bandeirante, que alberga o princípio federativo e a repartição constitucional de competência, bem como por violar o art. 126, § 4º, da mesma Carta, lembrando que assim dispõem referidos dispositivos :

"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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 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.*

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."

Com efeito, o esquema de repartição de competências entre os entes federados - expressão do princípio federativo - conferiu à União e aos Estados (e aos Distrito Federal) , sem espaço para os Municípios, a competência concorrente para legislar sobre previdência social (art. 24, XII, Constituição Federal), como oportunamente lembrando pelo Eminent Subprocurador-Geral de Justiça.

Assim dispõe a Constituição Federal:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

XII previdência social, proteção e defesa da saúde;

A Constituição Federal instituiu um regime próprio de previdência dos servidores públicos dos entes federativos, vedando a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime (art. 40, § 4º) - norma que é reproduzida no art. 126, § 4º, da Constituição Estadual - mas, ressaltou a possibilidade da lei complementar adotar requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores: portadores de deficiência, ou que exerçam atividades de risco ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Vejamos a redação do artigo 40, § 4º, da Constituição Federal :

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, 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.

(...)

§ 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

prejudiquem a saúde ou a integridade física.”

Acerca do tema, José Afonso da Silva leciona que:

“A Constituição não inseriu os Municípios no campo da legislação concorrente estabelecida no artigo 24, em cujos parágrafos normatiza sobre a relação entre normas gerais e legislação suplementar. No entanto, admite, no inciso II, do artigo 30, a competência municipal para legislar suplementarmente à legislação federal e estadual, no que couber. É certo que o art. 24 não comporta legislação suplementar à legislação estadual, porque aí a suplementação é exclusivamente em face de norma geral federal. É certo também que nem toda matéria prevista no art. 24 tolera interferência municipal, para que se pudesse inserir os Municípios lá, juntamente com Estados e Distrito Federal. Mas em matéria de educação, cultura, ensino e desporto, assim como nas hipóteses de defesa do meio ambiente, é viável a suplementação municipal de legislação federal como de legislação estadual. Em síntese, a competência suplementar do Município só pode verificar-se em torno de assuntos que sejam também de interesse local, além de sua dimensão federal ou estadual” (in Comentário contextual à constituição, 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 314)

Tocante ao tema, didaticamente Pedro Lenza conceitua :

“interesse local : art. 30, I, CF, o interesse local diz respeito às peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade. Michel Temer observa que a expressão 'interesse local', doutrinariamente, assume o mesmo significado da expressão peculiar interesse, expressa na Constituição de 1967. E completa: “Peculiar interesse significa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

interesse predominante”;

[Competência legislativa] Suplementar : art. 30, II, CF, estabelece competir aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. ‘No que couber’ norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade” (Direito constitucional esquematizado 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 316)

Na hipótese, repise-se, o tema objeto dos dispositivos combatidos é relativo à aposentadoria especial dos servidores da Guarda Civil Municipal. E, em que pese a intenção do legislador de atender aos anseios dessa categoria profissional, não se vê, sob qualquer prisma que se analise a questão, a preponderância do interesse local, que autorizaria o Município a legislar a respeito.

Note-se que a questão - aposentadoria especial - tem abrangência nacional e não pode ser tratada de forma diferente em cada um dos Municípios, inclusive por impactar a contagem recíproca de tempo de serviço entre os sistemas, como asseverado pelo Eminentíssimo Desembargador Amorim Cantuária, quando do julgamento da Adin nº 2243116-82.2016.8.26.0000.

É de valia lembrar também que o Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 797.905/SE, definiu a competência da União para editar as leis complementares de que trata o §4º do art. 40 da Constituição Federal, bem como a legitimidade passiva do Presidente da República e do Congresso Nacional para os respectivos mandados de injunção, inclusive quando



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

impetrados por servidores estaduais, distritais ou municipais. Confira-se:

“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.” (STF Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15/05/2014).

Do julgado - ao afastar a legitimidade passiva *ad causam* dos Governadores e Prefeitos e respectivos entes legislativos - , extrai-se que os entes subnacionais, não poderão valer-se da competência legislativa plena para regular a matéria. Acrescente-se, ainda, que o argumento de que a matéria ora tratada merece o tratamento posto por ser de interesse local não se sustenta, posto que - como aferido - deve ser regulamentada uniformemente, em norma de caráter nacional.

Trata-se, pois, de matéria que merece tratamento unitário a fim de evitar que sistemáticas locais possam criar universos distintos para assemelhadas classes de servidores.

A propósito, o Colendo Supremo Tribunal Federal cristalizou na Súmula Vinculante 33, o entendimento de que:

“Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Nesta linha, observemos que a existência de competência complementar municipal - fundada na autonomia para legislar sobre assunto de interesse local - não justifica, *in casu*, a competência do Município, eis que a disciplina de regras diferenciadas para aposentadoria de servidores que exerçam atividade de risco tem relevância além dos limites do Município, na medida em que representa interesse nacional, não podendo se subordinar à uma prevalência local. Em sendo assim, o ato normativo municipal atacado malferiu o disposto nos artigos 1º e 144, da Constituição Estadual, como asseverado - em caso semelhante - pelo Eminentíssimo Desembargador Ricardo Anafe no julgamento da Adin nº 2010962-58.2017.8.26.0000.

No mesmo sentido é o entendimento deste Colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 26- A, caput e seus incisos I e II, da Lei Complementar nº 487, de 25 de setembro de 2009, na redação dada pela Lei Complementar nº 760, de 30 de maio de 2016, do Município de Limeira Dispositivo que trata da concessão de aposentadoria especial a servidor integrante da Guarda Civil Municipal Matéria Previdenciária. Aposentadoria especial de servidor público que deve ser regulada em norma de caráter nacional (lei complementar federal), de competência privativa da União e concorrente dos Estados e Distrito Federal (suplementar ou plena, na falta de lei federal), não aos Municípios (arts. 24, XII, e 40, § 2º, CF, este último reproduzido pelo art. 126, § 4º, da Constituição Estadual; todos aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual) Jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal e desta Corte Inconstitucionalidade reconhecida. Ação julgada procedente.” (Adin nº 2047418-07.2017.8.26.0000, Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI, j.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

13/09/2017)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigo 32 e seus incisos I e II, alíneas a e b, da Lei Complementar nº 95, de 22 de dezembro de 2014, do Município de Rio Claro, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos da Guarda Civil Municipal - Dispositivo que trata da concessão de aposentadoria especial a servidor integrante da Guarda Civil Municipal - Pedido de sobrestamento do feito em razão do envio de projeto de lei à Câmara Municipal revogando o preceito legal impugnado - Inadmissibilidade - Na ação direta de inconstitucionalidade o interesse de agir existe se e enquanto a lei estiver em vigor - A concessão de aposentadoria especial, com base no artigo 40, §4º, da Constituição Federal, depende da edição de lei complementar federal estabelecendo norma geral de caráter nacional - Tema analisado em sede de Repercussão Geral - Incompetência normativa municipal - Afronta ao princípio federativo - Violação dos artigos 1º, 126, §4º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente." (Adin nº 2010962-58.2017.8.26.0000, Rel. Des. RICARDO ANAFE, j. 26/07/2017)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 5.200, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE ESTABELECE A 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

CRIAR UNIVERSOS DISTINTOS PARA UMA MESMA CLASSE DE SERVIDORES - AÇÃO PROCEDENTE. (Adin nº 2053857-34.2017.8.26.0000, Rel. Des. FERRAZ DE ARRUDA, j. 21/06/2017)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 01, DE 30 DE MARÇO DE 2016, À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MONTE MOR. CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL AOS SERVIDORES DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUANDO SE CUIDAR DE NORMA DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS. LEGITIMIDADE ATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PARA PROPOSITURA DE ADI, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ARTIGO 90, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, E 24, INCISO XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEL POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INVASÃO DA ESFERA LEGISLATIVA DA UNIÃO. MATÉRIA A SER REGULAMENTADA POR LEI COMPLEMENTAR FEDERAL. INTERESSE LOCAL, NOS TERMOS DO ARTIGO 30 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE NÃO SE MOSTRA PREVALENTE.

As normas constitucionais de reprodução obrigatória, implícitas ou explícitas, são normas constitucionais operativas no âmbito estadual e se constituem em parâmetro idôneo de fiscalização concentrada de constitucionalidade no âmbito estadual, e o Procurador-Geral de Justiça tem legitimidade ativa para propositura de ADI. Nas matérias previstas no artigo 24 da Constituição Federal, o Município somente pode legislar de forma suplementar, quando e se o interesse local se



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

mostrar de forma prevalente. No que se refere à aposentadoria especial por atividade de risco, prevista no artigo 40, parágrafo 4º, da Constituição Federal, repetido no artigo 126, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, o interesse local não se apresenta, exigindo-se para a regulamentação da matéria a edição de Lei Complementar Federal. Assim, a norma editada pelo Município que regulamenta a aposentadoria especial dos servidores da Guarda Civil Municipal, viola o disposto no artigo 24, inciso XII, da CF, aplicável por força do artigo 144 da CE. AÇÃO PROCEDENTE.”
 (Adin nº 2243116-82.2016.8.26.0000, Rel. Des. AMORIM CANTUÁRIA, j. 24/05/2017)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARÁGRAFOS 3º E 4º, DO ARTIGO 128 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, ACRESCENTADOS PELA EMENDA Nº 43, DE 15 DE SETEMBRO DE 2015 - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR DISPONDO SOBRE APOSENTADORIA DOS MEMBROS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL - INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - ADOÇÃO DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DIFERENCIADOS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL A SERVIDORES QUE EXERÇAM ATIVIDADES DE RISCO, NOS TERMOS DO ARTIGO 40, PARÁGRAFO 4º, INCISOS II E III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL e ARTIGO 126, § 4º, ITENS 2 E 3, DA CARTA BANDEIRANTE - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O ASSUNTO - VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO - OMISSÃO LEGISLATIVA DO ENTE FEDERADO QUE NÃO AUTORIZA A REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA PELO MUNICÍPIO - CRIAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO - AFRONTA AOS



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ARTIGOS 1º, 5º, 24, § 2º, ITEM 4, 25, 126, § 4º, ITENS 2 E 3, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública, competindo privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre matéria atinente à aposentadoria dos servidores públicos.

O legislador constituinte estabeleceu espécie normativa específica para a edição de lei que disponha sobre requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria especial a servidores públicos (artigo 40, § 4º, da CF/88), devendo a matéria ser veiculada através de lei complementar federal, de iniciativa do Presidente da República, sob pena de afronta ao princípio federativo". (Adin nº 2235086-92.2015.8.26.0000, Rel. Des. RENATO SARTORELLI

Posto isto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 12 da Lei Complementar n. 1.012, de 23 de maio de 2000, incluído pelo art. 11 da Lei Complementar n. 2.765, de 04 de abril de 2016, do Município de Ribeirão Preto.

ALEX ZILENOVSKI
Relator



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo