



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

Direta de Inconstitucionalidade Processo nº 2267526-34.2021.8.26.0000

Relator(a): **JAMES SIANO**

Órgão Julgador: **Órgão Especial**

VOTO Nº: 40244

COMARCA: São Paulo

AUTOR (S): Prefeita do Município de Santo André

RÉU (S): Presidente da Câmara Municipal de Santo André

SGOF

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela Prefeitura do Município de Santo André em face do art. 43-A, *caput* e inciso I, e do inciso VI do art. 56, ambos da Lei Complementar nº 01, de 23 de julho de 2021, do Município de Santo André, que “*dispõe sobre o regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Município de Santo André – RPPS, e dá outras providências*”.

Sustenta o autor: (i) norma em comento ao tratar sobre a aposentadoria dos servidores públicos é de competência privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, 4, da Constituição Estadual; (ii) dispositivos impugnados decorrem de emendas parlamentares, pelas quais se criaram critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos integrantes da Guarda Municipal (art. 43-A, *caput* e inciso I), e foram alteradas as regras de transição para a concessão de aposentadoria (inciso VI do art. 56); (iii) modificações implementadas pelo Legislativo criaram e aumentaram a despesa pública, sem indicar a existência de recursos públicos disponíveis, tampouco a previsão orçamentária, em afronta ao disposto no art. 24, § 5º, I, 25 e 176, I e II, da Constituição Estadual; (iv) houve veto parcial ao projeto em relação a tais alterações, mas rejeitado pela Edilidade; (v) preceitos contestados violam o princípio da separação dos



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Poderes, quanto à iniciativa do Chefe do Executivo para leis que disponham sobre aposentadoria de servidores públicos e ofendem princípios orçamentários; (vi) vulneração aos artigos 5º; 19, VIII; 24, § 2º, 4, e § 5º, I; 25; 47, II, XI e XIV; 126, *caput*, e § 4º, 3; 144 e 176, I e II, da Constituição Estadual; (vii) abuso do poder de emendar, porque as emendas aditivas de origem parlamentar causaram aumento de despesa; (viii) o impugnado art. 43-A estabelece critérios e requisitos diferenciados para a aposentadoria dos integrantes da Guarda Civil Municipal (aposentadoria especial), em transgressão ao art. 126, § 4º, da Carta Paulista; (ix) invoca a Tese firmada pelo STF no Tema 1057, de repercussão geral; (x) o inciso VI do art. 56 da norma em discussão ao estabelecer regras de transição diferenciadas para a concessão de aposentadoria a servidores efetivos extrapolou da competência municipal, porque a Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 previu a possibilidade de aplicação de regras de transição diferenciadas no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal somente em relação aos titulares de cargos eletivos; (xi) consta do veto e do parecer técnico do Instituto de Previdência de Santo André que as alterações nas regras de transição causaram reflexos nos atuários que balizaram os estudos para o projeto de lei, bem como com relação à unificação das massas; (xii) ofensa ao equilíbrio financeiro e atuarial como preconiza o art. 126, *caput*, da Constituição Estadual; (xiii) ausência de fonte de custeio e prévia dotação orçamentária para execução da lei; (xiv) requer a suspensão dos dispositivos impugnados.

O pedido de liminar é de ser deferido.

Os dispositivos contestados assim dispõem:

Art. 43A Os integrantes da Guarda Civil Municipal serão aposentados, voluntariamente, nos termos do artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, sem limite de idade, com proventos correspondentes à integralidade da remuneração do cargo em que se der a aposentadoria, para ambos os sexos, desde que comprovem: (NR)

I - 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, contando com, no mínimo, 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo da carreira da Guarda Civil Municipal, sendo possível averbar 10 anos de serviço a qualquer tempo. (NR)



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 56, VI – Para os servidores que estiverem a menos de dois anos da aposentadoria voluntária, quando completadas as exigências (idade mínima e tempo de contribuição), com base na EC 41, de 2003 ou na EC 47, de 2005, quando do início da vigência da presente lei, fica assegurado o direito a aposentação nos moldes das respectivas emendas, desde que se cumpra um período adicional de 50% (cinquenta por cento) do tempo faltante para a aposentadoria na data da promulgação desta lei. (NR)

Em sede de cognição sumária, afigura-se possível vislumbrar que o art. 43A criou tratamento previdenciário diferenciado para os guardas civis, o que vai de encontro ao disposto no art. 126, § 4º, da Constituição Estadual:

Artigo 126 - *O Regime Próprio de Previdência Social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do Estado de São Paulo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (NR)*

- Artigo 126, "caput", com redação dada pela [Emenda Constitucional nº 49, de 06/03/2020](#).

§ 4º - *É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios no regime próprio previsto no "caput", ressalvados, nos termos definidos em lei complementar, os casos de aposentadoria de servidores: (NR)*

1 - com deficiência; (NR)

2 - integrantes das carreiras de Policial Civil, Polícia Técnico Científica, Agente de Segurança Penitenciária e Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária; (NR)

3 - que exerçam atividades com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou à associação desses agentes, não se permitindo a caracterização por categoria profissional ou ocupação. (NR)

A guarda municipal não se enquadra entre os órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal, de modo que em princípio não cabe a equiparação para fins de aposentadoria, além de não constar tal carreira entre as hipóteses ressalvadas pela Constituição Bandeirante quanto à possibilidade de adoção de requisitos ou critérios diferenciados para a concessão de benefício previdenciário.

Proclama ainda o STF na Tese firmada no Tema 1057, sob a



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

técnica da repercussão geral: *“Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal”*.

Em relação ao art. 43A, inciso I, e VI do art. 56 da norma sub judice, tem-se que outro preceito constitucional aparenta ter sido frontalmente atingido, nomeadamente, o art. 24, § 2º, 4, e § 5º, I, da Constituição Estadual, que assim dispõe:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia 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.

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

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

§5º - Não será admitido o aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, ressalvado o disposto no artigo 174, §§ 1º e 2º;

As normas impugnadas, que resultaram de emendas parlamentares aditivas, impõem o acréscimo de despesa em projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, especificamente quando ampliam benefícios de ordem previdenciária em favor de servidores públicos municipais, inclusive quanto às regras de transição.

Inaplicável o disposto no art. 174, §§ 1º e 2º, da Carta Paulista em prol do aumento de despesa por emenda, porquanto aludido preceito se refere à legislação orçamentária.

Quanto à impossibilidade de aumento de despesa em projeto de iniciativa reservada ao Executivo, proclama o STF:

Este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos tribunais, ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) **não importarem aumento de despesa** e; (ii) **manterem pertinência temática com o objeto do projeto de lei**. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 2.569, Rel. Min. Carlos Velloso (ADI 4062, Tribunal Pleno, Rel.Min. ROBERTO BARROSO, j. 23.08.2019, g.n.).*

Orientação seguida pelo Órgão Especial desta Corte:

(...) Emenda parlamentar. Possível a realização de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo, desde que (i) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei e (ii) não acarretem aumento de despesa (ADI nº 2044212-77.2020.8.26.0000, Rel. Min. EVARISTO DOS SANTOS, j. 12.08.2020).

Assim sendo, há provável colisão dos dispositivos impugnados com os preceitos constitucionais que foram aduzidos, ante o tratamento legal dispensado aos guardas municipais em dissonância àquele aplicado aos demais servidores públicos do Município e também pelo aumento de despesa em comparação ao projeto encaminhado pelo Executivo, tudo a configurar o “fumus boni iuris” por aparente inconstitucionalidade, o que se vislumbra em face da Constituição Estadual, conforme autoriza o seu art. 144.

Também deve ser considerado o risco de prejuízo financeiro ao erário municipal, a delinear o denominado “periculum in mora”.

Tais circunstâncias demonstram a necessidade de suspender liminarmente os efeitos do ato impugnado até julgamento de mérito da ação.

Ante o exposto, **defiro a liminar** para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados (art. 43A, *caput* e inciso I, e do inciso VI do art. 56, ambos da Lei Complementar nº 01, de 23 de julho de 2021, do Município de Santo André), até o julgamento definitivo da causa.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Solicitem-se informações ao Presidente da Câmara Municipal de Santo André.

Cite-se o Procurador-Geral do Estado.

Após, vista à Procuradoria Geral de Justiça.

Int.

São Paulo, 24 de novembro de 2021.

JAMES SIANO
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 SJ 6.1 - Serv. de Proces. do Órgão Especial
 Praça da Sé s/nº - Palácio da Justiça - Sala 309 - CEP: 01018-010 -

CERTIDÃO

Processo nº: **2267526-34.2021.8.26.0000**
 Classe – Assunto: **Direta de Inconstitucionalidade - Atos Administrativos**
 Autor: **Prefeito do Município de Santo André**
 Réu: **Presidente da Câmara Municipal de Santo André**
 Relator(a): **JAMES SIANO**
 Órgão Julgador: **Órgão Especial**

CERTIDÃO DE PUBLICAÇÃO

Certifico que o r. Despacho foi disponibilizado no DJE de hoje. Considera-se data da publicação o 1º dia útil subsequente.

Advogado

Claudia Santoro (OAB: 155426/SP) - Cristiane de Lima Ghirghi (OAB: 122724/SP) - Debora de Araujo Hamad Youssef (OAB: 251419/SP) - Leandra Ferreira de Camargo (OAB: 185666/SP) - Priscila Cardoso Castregini (OAB: 207333/SP) - Rafael Gomes Corrêa (OAB: 168310/SP) - Tania Cristina Borges Lunardi (OAB: 173719/SP) - Tania Cristina Borges Lunardi (OAB: 176755/SP)

São Paulo, 25 de novembro de 2021

 Silvania Dias Leão – Matrícula M356202
 Escrevente Técnico Judiciário