



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000378519

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2267526-34.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

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 RICARDO ANAFE (Presidente), COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI E JACOB VALENTE.

São Paulo, 18 de maio de 2022.

JAMES SIANO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº: 40244

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº: 2267526-34.2021.8.26.0000

COMARCA: São Paulo

AUTOR (S): Prefeito do Município de Santo André

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

SGOF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Pretensão 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”.

Alegação de que emendas aditivas ao projeto deram tratamento diferenciado aos guardas municipais e provocaram aumento de despesa, inclusive, quando abrandaram as regras de transição para aposentadoria dos servidores públicos municipais.

Cabimento.

Art. 43-A da lei em debate criou tratamento previdenciário diferenciado para os guardas civis. Inadmissibilidade. Guarda municipal não se enquadra entre os órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal. Descabe equiparação para fins de aposentadoria. Aplicação da Tese firmada pelo STF no Tema 1057, sob a 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”.

Vulneração ao art. 126, § 4º, da Constituição Estadual.

Inciso VI do art. 56 da norma discutida abranda regra de transição para aposentadoria de servidores públicos municipais.

Matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Ambas as Emendas provocam aumento de despesa não prevista no projeto original. Violação ao art. 24, § 5º, 1, da Constituição Estadual.

Ação procedente.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Prefeito 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 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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 como em 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.

Determinado o processamento da ação, com concessão da liminar pleiteada (f. 262/267).

A Câmara Municipal prestou informações (f. 280/297), sustentando a constitucionalidade da norma impugnada: (i) por ausência de ofensa ao princípio da separação dos Poderes; (ii) emendas aditivas que foram apresentadas e aprovadas observaram a pertinência temática e não causaram alteração substancial no projeto original; (iii) em defesa à aposentadoria especial para os guardas municipais invoca o Recurso Extraordinário nº 846.854.

A Procuradoria Geral do Estado, apesar de citada, deixou de se manifestar (f. 301).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido, por violação dos dispositivos impugnados ao art. 24, § 5º, 1, da Constituição Estadual (f. 306/315).

É o relatório.

A ação é procedente.

A pretensão é de que seja declarada a inconstitucionalidade 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*”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Os dispositivos contestados, derivados de emendas aditivas, 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)

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)

Vislumbra-se 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)



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 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”*.

Portanto, a orientação dada pelo precedente mencionado nas informações da Câmara Municipal (Recurso Extraordinário nº 846.854), já resta superado pelo atual entendimento do STF, assentado em Tese que confere inequívoca uniformização jurisprudencial à matéria.

Em relação ao art. 43A, inciso I, e VI do art. 56 da norma sub judice, tem-se ainda que a matéria é de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, por se referir à aposentadoria de servidores públicos, a teor do artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual, razão pela qual as emendas não poderiam implementar aumento da despesa prevista, nos termos do § 5º, 1, do mencionado art. 24, preceitos aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta, os quais preconizam:

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,*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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:

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

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.*

As normas impugnadas, que resultaram de emendas parlamentares, como já afirmado, 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 2º¹, em prol do aumento de despesa por emenda, porquanto aludido preceito se refere à legislação orçamentária.

Irretorquível o parecer ministerial ao pontificar:

“No caso em tela, ambas as inserções parlamentares – uma prevendo a aposentadoria especial para guardas civis

¹ **Artigo 174** - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

§1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

municipais e a outra que acresceu requisito de transição para a aposentadoria voluntária – tinham aderência lógica imediata com o objeto do projeto de lei. Logo, era possível ao Poder Legislativo aprovar integralmente o texto original, assim como recusá-lo ou aprová-lo parcialmente, inserindo emendas que tivessem pertinência temática com o projeto original, o que, efetivamente, se verificou.

No entanto, por contemplarem a diminuição da idade mínima para aposentadoria de guarda municipal e, ainda, o arrefecimento de regras de transição em prol da aposentadoria dos servidores em geral, natural o incremento da despesa originalmente prevista, sem qualquer lastro ou planejamento orçamentário por parte do Executivo – que não havia inserido tais previsões no projeto inicial.

Portanto, houve abuso ao poder de emenda parlamentar e, conseqüentemente, violação ao art. 24, §5º, da Constituição Estadual” (f. 312).

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 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.*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ROBERTO BARROSO, j. 23.08.2019, g.n.).

Orientação sufragada por este Órgão Especial, conforme os seguintes precedentes:

(...) 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).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INCISOS CIII A CXII DO ARTIGO 3º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 98/2019, DO MUNICÍPIO DE ONDA VERDE/SP, A QUAL “DISPÕE SOBRE REAJUSTE SALARIAL AO FUNCIONALISMO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” - DISPOSITIVOS INSERIDOS PELA EMENDA ADITIVA Nº 01/2019, DE ORIGEM PARLAMENTAR, NO TRÂMITE DO PROCESSO NORMATIVO - ALTERAÇÃO QUE PROMOVEU A INCLUSÃO DE CATEGORIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO REAJUSTE PREVISTO NA LEI EM QUESTÃO - **PODER LEGISLATIVO QUE DETÉM A PRERROGATIVA DE EMENDAR PROJETOS DE LEI, MESMO AQUELES CUJA INICIATIVA É RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO - OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA, PORÉM, DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS TRAÇADOS - EMENDA PARLAMENTAR QUE, NA HIPÓTESE, ENSEJOU INEGÁVEL AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA - OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - MÁCULA AOS ARTIGOS 5º, 24, §5º, “I” E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRETENSÃO PROCEDENTE. (ADI nº2118135-73.2019.8.26.0000, Rel. Des. FRANCISCO CASCONI, j. 23.10.2019, g.n.).**

Evidenciada a colisão dos dispositivos impugnados com os preceitos constitucionais que foram aduzidos, nomeadamente os artigos 24, § 5º, 1, e 126, § 4º, da Constituição Estadual, ante o tratamento legal dispensado aos guardas municipais em dissonância àquele aplicado aos demais servidores públicos do Município e, também, pelo aumento de despesa pública em comparação ao projeto original encaminhado pelo Executivo.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, **julga-se procedente** a ação, para declarar a inconstitucionalidade 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*”.

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 v. Acórdão foi disponibilizado no DJE 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) - Ivan Antonio Barbosa (OAB: 163443/SP) - Leandra
 Ferreira de Camargo (OAB: 185666/SP) - Marli Eronice Cardozo
 (OAB: 140985/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, 2 de junho de 2022.

Silvania Dias Leão - Matrícula M356202
 Escrevente Técnico Judiciário



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