



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000299444

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2358342-57.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, PAULO AYROSA, PAULO ALCIDES, IRINEU FAVA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS E ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 26 de março de 2025

CAMPOS MELLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2358342-57.2024.8.26.0000 VOTO 84824

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

Réus: Prefeito do Município de São Bernardo do Campo e outro.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “EXCETO A PREVISTA NO INCISO VII DESTE ARTIGO”, CONTIDA NO INCISO III, DO INCISO VII E ALÍNEAS “A” A “D”, E §§ 11 A 13, TODOS DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 14, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2019, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 22, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. DISPOSITIVOS LEGAIS QUE INSTITUEM HIPÓTESE DE APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS INTEGRANTES DA CARREIRA DE GUARDA CIVIL MUNICIPAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA A EDIÇÃO DE NORMA QUE REGULAMENTE, EM CARÁTER NACIONAL, A DISPOSIÇÃO CONTIDA NO ART. 40, §4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 24, XII E 40, §4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO AOS ARTS. 126, §4º E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL CONFIGURADA. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. IRREPETIBILIDADE DOS VALORES RECEBIDOS RESSALVADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM RESSALVA.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, em face da “...expressão “*exceto a prevista no inciso VII deste artigo*”, contida no inciso III do art. 12, do inciso VII e alíneas “a” a “d”, e §§ 11 a 13 do art. 12, todos da Lei Complementar n. 14, de 13 de dezembro de 2019, com redação dada pela Lei Complementar n. 22, de 13 de dezembro de 2023, do Município de São Bernardo do Campo...” (cf. fls. 13).

Alega o autor que a “...concessão de aposentadoria especial, com lastro no art. 40, § 4º, da Constituição Federal, depende da edição de lei complementar federal estabelecendo norma geral de caráter nacional...” (cf. fls. 1), certo ainda que os dispositivos legais aqui impugnados, ao conceder tal modalidade de aposentadoria aos guardas civis municipais, violam “...o princípio federativo e a repartição constitucional de competências, bem como o art. 126, § 4º, e 144 da Constituição Estadual” (cf. fls. 2). Postula a concessão de liminar e, ao final, a procedência da ação.

Deferida a liminar postulada (cf. fls. 180), o Presidente da Câmara Municipal e o Prefeito de São Bernardo do Campo prestaram informações (cf. fls. 196/200 e 203/210, respectivamente) e a Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (cf. certidão a fls. 211). Após, a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência da demanda (cf. parecer a fls. 216/222).

É o relatório.

A ação é procedente, pelas razões a seguir expostas.

Inicialmente, convém anotar que os preceitos normativos especificamente impugnados estão assim redigidos, conforme se depreende dos trechos a seguir grifados, verbis:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 14, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2019.

Institui a Reforma da Previdência no Sistema de Previdência Social do Servidor do Município de São Bernardo do Campo - SPM e consolida a legislação previdenciária.

Art. 12. O servidor abrangido pelo Sistema de Previdência Social do Servidor do Município de São Bernardo do Campo será aposentado:

(...);

III - na modalidade especial, voluntariamente, em caso de exposição efetiva à agentes nocivos químicos, físicos, e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação destes agentes, vedadas a caracterização por categoria profissional ou ocupação, exceto a prevista no inciso VII deste artigo (...);

(...);

VII - na modalidade especial, voluntariamente, aos integrantes da carreira de Guarda Civil Municipal, com efetivo exercício na função, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

a) possuir no mínimo 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, ou 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se homem;

b) 30 (trinta anos) de contribuição;

c) 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício na segurança pública; e

d) 5 (cinco anos) no cargo efetivo, graduação ou posto em que for concedida a aposentadoria.

(...);

§ 11 Serão considerados tempo de exercício em cargo e função na segurança pública, para

os fins da alínea "c", do inciso VII, deste artigo, além do tempo de atividade de Guarda Civil Municipal, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares e o tempo de atividade como Agente de Segurança Penitenciária ou Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária.

§ 12 O período em readaptação será computado para fins de concessão de aposentadoria de que trata o inciso VII deste artigo, desde que exercido pelo Guarda Civil Municipal em atividades exclusivamente dentro da estrutura da Secretaria de Segurança Urbana do Município de São Bernardo do Campo.

§ 13 Será considerado tempo de efetivo exercício na segurança pública, para fins do disposto na alínea "c", do inciso VII, deste artigo, as atividades administrativas desenvolvidas pelo Guarda Civil Municipal, exclusivamente dentro da estrutura da Secretaria de Segurança Urbana do Município de São Bernardo do Campo." (cf. fls. 26/28).

Pois bem; é importante destacar, antes de mais nada, que, conforme o artigo 125, §2º da Constituição Federal, a Constituição Estadual é o parâmetro principal para o controle abstrato das normas municipais. No entanto, os Tribunais de Justiça podem exercer, em face da Constituição Federal, controle concentrado sobre a constitucionalidade de leis municipais, desde que se trate de normas da Constituição Federal que são obrigatórias para os Estados Federados, Distrito Federal e Municípios (Tema 484 do Supremo Tribunal Federal).

Além disso, embora os Municípios gozem de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, eles devem respeitar os princípios estabelecidos tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual, por força do que estabelece o art. 144 da Carta Bandeirante.

Assentadas tais premissas, forçoso concluir que, não obstante a autonomia atribuída aos Municípios, bem como a competência concorrente para legislar sobre previdência social (CF, art. 24, XII), é possível constatar que os dispositivos legais impugnados na exordial, os quais instituem hipótese de aposentadoria especial para os integrantes da carreira de Guarda Civil do Município de São Bernardo do Campo, invadem competência privativa da União para a edição de norma que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

regulamente, em caráter nacional, a disposição contida no art. 40, §4º, da Constituição Federal, norma esta que foi reproduzida no art. 126, §4º, da Constituição do Estado de São Paulo.

Ressalte-se, porém, que lei municipal que regula matéria cuja competência é do legislador federal e/ou do estadual está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o pacto federativo, o que não pode ser admitido. E é exatamente o que ocorreu na hipótese presente.

Vale, aqui, transcrever lapidar lição do ilustre Desembargador Ricardo Anafe a respeito do tema em questão, proferida em julgamento de caso análogo ao presente, verbis:

“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo visando o reconhecimento da inconstitucionalidade do § 3º e seus incisos I e II do artigo 78 da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 17/2015, que “acrescenta o § 3º ao artigo 78 para instituir aposentadoria especial aos guardas civis municipais e dá outras providências”.

(...).

Com razão o autor já que o dispositivo impugnado está em dissonância com a orientação jurisprudencial da Suprema Corte e deste Colendo Órgão Especial, firmada no sentido de que a competência concorrente para legislar sobre previdência social dos servidores públicos não afasta a necessidade de edição de norma regulamentadora de caráter nacional, cuja competência é da União, razão pela qual é obrigatória a sua atuação normativa para a edição de lei regulamentadora nacional do artigo 40, §4º, da Constituição da República.

Compete, portanto, ao Presidente da República a edição da norma regulamentadora do artigo 40, §4º, da Constituição Federal, de forma que o Chefe do Executivo local não tem competência constitucional apta para interferir diante da omissão legislativa referida.

Nesse sentido, o julgamento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 797.905/SE, Relator Ministro Gilmar Mendes:

“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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

extraordinário provido para extinguir o mandado de injunção impetrado no Tribunal de Justiça.” (STF – Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15/05/2014).

N'outro bordo, a existência de competência complementar municipal, fundada na autonomia para legislar sobre assunto de interesse local não justifica, in casu, a competência do Município, tendo em vista que a disciplina de regras diferenciadas para aposentadoria de servidores que exerçam atividade de risco têm 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.

Assim, “não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar concorrentemente ou suplementar a legislação federal, invadir a competência legislativa deste ente federativo superior” (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29/11/2005, Segunda Turma, DJ de 24/2/2006).

Conclui-se, pois, da inconstitucionalidade do § 3º e seus incisos I e II do artigo 78 da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 17/2015, por afronta aos artigos 1º, 126, §4º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2170256-78.2019.8.26.0000, j. em 30.10.2019).

No mesmo sentido, o precedente assim ementado, verbis: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 1.693, de 14 de dezembro de 2011, que “dispõe sobre a aposentadoria especial para os servidores municipais”, e Decreto nº 7.440, de 26 de junho de 2012, o qual “disciplina a aposentadoria especial dos integrantes da Guarda Civil Municipal” do Município de Cotia. Lei Municipal nº 1.693. Vício de competência legislativa. A concessão de aposentadoria especial a servidores públicos depende da edição, pela União, de lei complementar federal estabelecendo norma geral de caráter nacional (art. 40, § 4º, CF e art. 126, §4º da CE). Descabido o exercício da competência legislativa plena pelo Município nessa matéria. Entendimento consolidado no âmbito do C. Supremo Tribunal Federal e deste Eg. Órgão Especial. Afronta ao princípio federativo e à repartição constitucional de competências. Inconstitucionalidade reconhecida com efeitos ex tunc, ressalvada a não repetição de valores percebidos de boa-fé até a data do presente julgamento. (...) Ação procedente, na parte conhecida” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2122957-42.2018.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. em 06.02.2019). Confira-se ainda: Direta de Inconstitucionalidade nº 2217488-57.2017.8.26.0000, Rel. Des. Salles



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Rossi, j. em 28.02.2018; Direta de Inconstitucionalidade nº 2053857-34.2017.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, j. em 21.06.2017.

A propósito do tema, convém também transcrever trecho do parecer do Subprocurador-Geral de Justiça, o qual, aliás, merece integrar os fundamentos do presente julgado, verbis: “*É inadmissível a extensão, aos guardas civis municipais, da aposentadoria especial, uma vez que o cargo ou órgão não está inserido nas exceções do art. 40, § 4º-B, da Constituição Federal, não tendo o Município competência para disciplinar a aposentadoria especial de servidores públicos por usurpar a competência normativa federal, violando o art. 144, Constituição Estadual, que alberga o princípio federativo e a repartição constitucional de competências, e viola o art. 126, § 4º, Constituição Estadual.*” (cf. fls. 221).

Em resumo, os dispositivos legais discriminados na exordial representam inequívoca violação aos arts. 24, XII e 40, § 4º da Constituição Federal, bem como aos arts. 126, §4º e 144 da Constituição Estadual, já que, como visto, invadem competência legislativa privativa da União, violando, assim, o pacto federativo.

É, caso, assim de reconhecer a inconstitucionalidade da expressão “...*exceto a prevista no inciso VII deste artigo...*”, contida no inciso III, bem como do inciso VII e alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, e §§ 11 a 13, todos do art. 12 da Lei Complementar nº 14, de 13 de dezembro de 2019, com redação dada pela Lei Complementar nº 22, de 13 de dezembro de 2023, do Município de São Bernardo do Campo, com efeito ex tunc. Porém, por razões de segurança jurídica, não há que se cogitar da devolução de verbas já recebidas até a concessão da liminar aqui deferida, por serem de natureza alimentar e recebidas de boa-fé, portanto, irrepetíveis. É o que cabe ressaltar.

Pelo exposto, com a ressalva supra, julgo procedente a demanda, para as finalidades acima explicitadas.

Campos Mello
Desembargador Relator