



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2015.0000850630**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2131973-25.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, SILVEIRA PAULILO, EROS PICELI, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY E NEVES AMORIM.

São Paulo, 11 de novembro de 2015

**BORELLI THOMAZ**

**RELATOR**

Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

VOTO-O.E. Nº 22.720

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 2131973-25.2015.8.26.0000

AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA E OUTRO

***Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar 309, de 18 de setembro de 2013, do Município de Taboão da Serra, a inserir o artigo 97-A na Lei Complementar 141, de 22 de junho de 2007. Disposições sobre critérios diferenciados para concessão de aposentadoria aos Guardas Civis Municipais. Descabimento. Competência normativa pelo Município extravasada. Inconstitucionalidade. Desrespeito aos artigos 126 e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.***

Ação proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo para declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar 309, de 18 de setembro de 2013, do Município de Taboão da Serra, porque, ao alterar a Lei Complementar 141, de 22 de junho de 2007, inserindo nela o artigo 97-A, dispôs indevidamente sobre *critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores públicos que exerçam atividades de risco*, e acabou por, em tese, invadir competência normativa da União.

Aduz o autor, ainda, que os guardas civis municipais, *por serem servidores públicos efetivos sem qualquer regime especial previsto ou admitido pela Constituição Federal, como ocorre com os militares e policiais militares, estão submetidos às regras daquele regime geral de previdência dos servidores públicos, sendo vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria.*

Deferida a liminar até final julgamento da ação (fls. 68/70), não houve manifestação de *interesse na defesa do ato impugnado* pela D. Procuradoria Geral



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

do Estado, por tratar-se *de matéria exclusivamente local* (fls. 68/70).

O Prefeito do Município de Taboão da Serra e o Presidente da Câmara Municipal apresentaram informações e documentos (fls. 88/140 e 142/164), enquanto a D. Procuradoria Geral de Justiça reiterou manifestação pela procedência da ação (fls. 166/173).

**É o relatório.**

Antes do mais, afasto a preliminar trazida nas informações pelo Presidente da Câmara Municipal para requerer *seja extinto o processo sem resolução de mérito*, porquanto a notificação dele para apresentá-las deu-se em obediência ao artigo 6º da Lei Federal 9.868, de 10 de novembro de 1999<sup>1</sup>, descabido, dessarte, aduzir sobre ilegitimidade passiva para responder aos termos desta ação direta de inconstitucionalidade.

Por outra, a questão sobre impossibilidade jurídica do pedido por *inexistência de afronta à Constituição Estadual*, aventada nas informações do Prefeito do Município de Taboão da Serra, confunde-se com o mérito e com ele será analisada.

A Lei Complementar 309, de 18 de setembro de 2013, do Município de Taboão da Serra, ao alterar a Lei Complementar 141, de 22 de junho de 2007, inserindo nela o artigo 97-A, assim dispôs:

**Art. 1º.** Fica acrescido o artigo 97-A à Lei Complementar nº 141, de 22 de junho de 2007, com a seguinte redação:

**“Art. 97-A.** Os integrantes da Guarda Civil Municipal serão aposentados, de forma voluntária, nos termos do artigo 40, §4º, incisos II e III da Constituição da República, desde que comprovem:

**I** – 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, contando com pelo menos 15 (quinze) anos de efetivo exercício em cargo da Carreira de Guarda Civil Municipal, para mulher;

<sup>1</sup> **Art. 6º.** *O relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou ato normativo impugnado.*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**II** – 30 (trinta) anos de contribuição, contando com pelo menos 20 (vinte) anos de efetivo exercício em cargo da Carreira de Guarda Civil Municipal, para homem”.

**Art. 2º.** As despesas decorrentes da execução da presente Lei Complementar correrão às custas de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas, se necessário.

**Art. 3º.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 4º.** Revogam-se as disposições em contrário.

Vislumbrou o D. Procurador Geral de Justiça extravasamento da autonomia municipal, com invasão da competência normativa da União, por tratar-se de situação fora do interesse meramente local, além de sustar ser descabida *a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria para guardas civis municipais, servidores públicos efetivos sem qualquer regime especial previsto ou admitido pela Constituição Federal* e submetidos ao regime geral de previdência dos servidores públicos.

Veio, então, com esta ação direta de inconstitucionalidade, e, *d.m.v.*, entendo ser caso de declarar existentes os vícios indicados na petição inicial.

Já afirmei por ocasião da decisão em que deferi a medida liminar, não há dúvida sobre *reger-se o Município com autonomia, por Lei Orgânica, mas sempre atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, por assim ser determinado por normas de conteúdo cogente (art. 29, CRFB; art. 144, CE<sup>2</sup>).*

Como leciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, *o princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição. Essa conformidade com os ditames constitucionais, agora, não se satisfaz apenas com a atuação positiva de acordo com a constituição. Exige mais, pois omitir a aplicação de normas constitucionais, quando a Constituição assim a determina,*

<sup>2</sup> CRFB, 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:  
 CE, 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.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*ambém constitui conduta inconstitucional*<sup>3</sup>.

E prossegue o ilustre doutrinador: *do princípio da supremacia da constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior*<sup>4</sup>.

Isso realçado, reafirmo ter ocorrido *a denunciada invasão de competência normativa pelo Município de Taboão da Serra, porquanto a legislação municipal dispôs sobre aposentadoria especial dos guardas civis daquela Municipalidade, e, não se descure, legislar sobre previdência social compete, concorrentemente, à União, Estados e Distrito Federal (artigo 24, inciso XII).*

Relevante reiterar, também, haver o Plenário do E. Supremo Tribunal Federal decidido sobre ser imperioso conferir tratamento igualitário às regras excepcionais de inativação de servidores públicos, e, para tanto, inafastável a questão disciplinada por norma federal sobre o tema.

É conferir: *Aposentadoria especial de servidor público distrital. Art. 40, §4º, III da C.R. [...] A competência concorrente para legislar sobre previdência social não afasta a necessidade de tratamento uniforme das exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos. Necessidade de atuação normativa da União para edição de norma regulamentadora de caráter nacional (MI 1.832-AgR, rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, j. 24.03.2011, Plenário, DJe 18.05.2011).*

Por outra, mostra-se descabido argumentar sobre ser possível ao Município socorrer-se da competência inserida no art. 30, incisos I e II da Constituição Federal<sup>5</sup>, porquanto *a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na*

<sup>3</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., Malheiros, p. 46.

<sup>4</sup> Op. Cit., p. 47.

<sup>5</sup> CF, art. 30 – Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*repartição das competências, atribui à União ou aos Estados (RE 313.060, rel. Min. ELLEN GRACIE, j 29.11.2005, Segunda Turma, DJ 24.02.2006).*

No mesmo sentido:

*Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO NORMATIVA DA UNIÃO. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL CORRENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELO RECONHECIMENTO DA OMISSÃO DO LEGISLADOR NA CONCRETIZAÇÃO DO ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APLICABILIDADE DO ART. 57 DA LEI FEDERAL Nº 8.213/91 ATÉ QUE SOBREVENHAM AS LEIS COMPLEMENTARES QUE REGULAMENTEM O CITADO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. EFICÁCIA DO DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL QUE EXIGE REGULAMENTAÇÃO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.*

*1. A aposentadoria especial de servidor público cujas atividades sejam exercidas sob condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos do art. 57 da Lei Federal nº 8.213/91, até que seja editada a lei complementar exigida pelo art. 40, § 4º, da Constituição Federal. Precedentes do STF: MI 721/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30/11/2007, MI 795/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 22/5/2009, e ARE 727.541-AgR/MS, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe de 24/4/2013.*

*2. A competência concorrente para legislar sobre previdência dos servidores públicos não afasta a necessidade da edição de norma*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*regulamentadora de caráter nacional, cuja competência é da União. Precedente. 3. Agravo regimental improvido (MI 5.598-AgR, rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 10.04.2014, Processo Eletrônico DJe-079, divulg. 25-04-2014, public. 28-04-2014).*

Do quanto acima se expôs, concluo sobre violação ao ordenamento constitucional, por invasão, pelo Município de Taboão da Serra, de competência normativa da União.

Pese embora seja possível ao Município reger-se com autonomia, por Lei Orgânica, repito ser inafastável que assim se dê com perfeito atendimento dos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, por força do determinado nos artigos art. 29 da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual.

Concluo, pois, por violação dos artigos 126 e 144 da Constituição Estadual, a resultar em ser inconstitucional a Lei Complementar 309, de 18 de setembro de 2013, do Município de Taboão da Serra, modulados os efeitos em 120 dias de hoje, data do julgamento.

Pelo meu voto, **JULGO PROCEDENTE** esta ação.

BORELLI THOMAZ

Relator