

OFÍCIO Nº 001/2023 - BOTUPREV

Ref. Ofício nº 17/2023/GP

Assunto: Resposta de requerimento nº 003/2023 – Câmara Municipal de Botucatu

Botucatu/SP, 17 de fevereiro de 2023.

Ao Excelentíssimo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Botucatu/SP
Antônio Carlos Vaz de Almeida

Em atenção ao requerimento nº 003/2023, informamos que o tema referente à implantação da aposentadoria especial para a guarda municipal já foi objeto de estudo nos termos do expediente administrativo PMB nº 33122/2021.

Informamos que não se desconhece dos relevantes serviços de segurança pública que a Guarda Municipal exerce perante a cidade de Botucatu, bem como que tais agentes exercem atividades que vão além da mera proteção ao patrimônio público, inclusive com exposição a riscos pessoais por conta de atividades tipicamente policiais, dentre elas, abordagens, prisões em flagrante e perseguições de criminosos.

Também não se desconhece que a Lei Federal nº 13.675, de 11 de Junho de 2018, incluiu as guardas municipais como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Contudo, o entendimento esboçado perante o Supremo Tribunal Federal, através dos Mandados de Injunção nº 6770, 6773, 6780, 6874 e 6515, é no sentido de que os guardas municipais não têm direito à aposentadoria especial porque, no entender do STF, ressalte-se, a atividade desempenhada não se mostra efetivamente perigosa e não integra o rol dos órgãos previstos pelo art. 144 da Constituição Federal.

Infelizmente, a legislação local não possui competência para ir contra tal entendimento ou criar requisitos próprios de aposentadoria para a categoria.

Vale observar que outros Regimes Próprios de Previdência



BOTUPREV

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

BOTUCATU

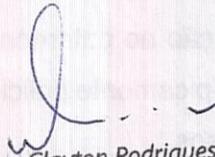
Municipais tentaram implantar requisitos diferenciados para tal categoria, sendo que tais leis foram declaradas inconstitucionais por parte do órgão especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (cf. ADI 2267526-34.2021.8.26.0000).

O entendimento exarado pelo E. TJSP tem como pressuposto o julgamento do STF perante o Tema 1057 que possui a seguinte tese: “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 que pese estes subscritores não concordarem com o mérito decidido pela justiça pátria, o Município carece de competência legal para dispor de maneira contrária.

Nos colocamos à disposição para retiradas de outras dúvidas e aproveitamos a oportunidade para renovar protestos de elevada estima e distinto apreço por esta Casa de Leis.

Atenciosamente,


Walner Clayton Rodrigues
Superintendente
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS
SERVIDORES DE BOTUCATU - BOTUPREV

29/08/2019

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.215.727 SÃO PAULO**

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE**
RECTE.(S) : **PAULO HENRIQUE MUNHOZ**
ADV.(A/S) : **ANA PEREIRA DOS SANTOS**
RECDO.(A/S) : **INSTITUTO DE PREVIDENCIA DO MUNICIPIO DE
JUNDIAI**
ADV.(A/S) : **SAMARA LUNA SANTOS**
RECDO.(A/S) : **MUNICIPIO DE JUNDIAI**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JUNDIAI**
ADV.(A/S) : **THIAGO ANTONIO DIAS E SUMEIRA**

EMENTA

Recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Guarda civil municipal. Aposentadoria especial. Risco da atividade. Impossibilidade. Ausência de legislação específica. Periculosidade não inerente à atividade. Ausência de omissão inconstitucional. Existência de repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Num. Protocolo 00063/2023	Câmara Municipal de Botucatu
	Data: 28/02/2023 Hora: 09:28
	Procedência: Aatoria: BOTUPREV
	Assunto: Resposta ao Requerimento nº 003/2023

ARE 1215727 RG / SP

Ministro DIAS TOFFOLI
Relator

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.215.727 SÃO PAULO**

EMENTA

Recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Guarda civil municipal. Aposentadoria especial. Risco da atividade. Impossibilidade. Ausência de legislação específica. Periculosidade não inerente à atividade. Ausência de omissão inconstitucional. Existência de repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

MANIFESTAÇÃO

Trata-se de recurso extraordinário interposto por Paulo Henrique Munhoz contra acórdão proferido pela 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, o qual foi assim ementado:

“Servidor Público – Município de Jundiaí – Guarda municipal – Pedido de concessão de aposentadoria especial com 'integralidade e paridade de vencimentos' – Impossibilidade – Inteligência do julgamento dos MIs números 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515 pelo plenário do STF – Prevalência do entendimento no sentido de que 'o legislador não contemplou as guardas municipais com o direito previsto no artigo 40, parágrafo 4º, inciso II, da Constituição Federal, que prevê que é possível a adoção de requisitos diferenciados de aposentadoria, por meio de lei complementar, para servidores que exerçam atividades de risco' – Ação improcedente – Reexame necessário e recursos de apelação providos”. (fl. 830)

Os embargos de declaração opostos no tribunal de origem foram rejeitados.

No recurso extraordinário, o recorrente, guarda municipal do Município de Jundiaí, aponta violação dos arts. 40, § 4º, e 144, § 8º, da Constituição Federal, bem como da Súmula Vinculante nº 33 do Supremo

ARE 1215727 RG / SP

Tribunal Federal (STF).

Em preliminar de repercussão geral, o recorrente afirma que a decisão a ser proferida na presente ação transcende as partes envolvidas na causa,

“por atingir toda uma categoria de funcionários públicos com direito à aposentadoria especial, os quais tiveram tal direito garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 40 [L] § 4º, pendente apenas de regulamentação, a qual restou suprida pela edição da Súmula Vinculante nº 33, editada por esta Suprema Corte” (fls. 839).

No mérito, sustenta a não aplicação ao caso dos precedentes do STF proferidos nos autos dos Mandados de Injunção nºs 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515. Nesses remédios constitucionais, “firmou-se a tese do descabimento da aposentadoria especial aos guardas civis em razão de não se configurar atividade de risco.” (art. 40, § 4º, inciso II, da CF).

Entretanto, alega o recorrente que a aposentadoria especial dos guardas municipais também pode ser concedida com base no fundamento de prejuízo à saúde ou à integridade física previsto no inciso III do referido dispositivo constitucional.

Ademais, argumenta que, com relação aos servidores públicos do Município de Jundiaí, o STF, no Mandado de Injunção Coletivo nº 2.790, reconheceu a mora legislativa e ordenou que a autoridade administrativa competente analisasse os pedidos de aposentadoria especial formulados por servidores submetidos a agentes insalubres ou perigosos (fl. 845).

Quanto à alegada contrariedade ao art. 144, § 8º, da CF, sustenta o recorrente que tanto o arcabouço legal (Lei Complementar nº 13.022/2014) quanto o probatório comprovam que o autor exerce funções de risco prejudiciais à saúde e à integridade física (fl. 846).

Por fim, sustenta a possibilidade de aplicação ao caso da Lei Federal nº 51/1985, atualizada pela LC nº 144/2001.

Passo a me manifestar.

ARE 1215727 RG / SP

Preliminarmente, observo ser inaplicável ao caso a Súmula Vinculante nº 33. Isso porque esse enunciado concede o direito à aposentadoria especial àqueles que exercem atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física (art. 40, § 4º, inciso III, da CF). Com efeito, a hipótese prevista no referido inciso não foi sequer apreciada pelas instâncias de origem, que se limitaram a julgar a demanda sob a óptica do enquadramento ou não das atividades dos guardas municipais como de risco (inciso II do indicado dispositivo).

Ademais, a decisão por mim proferida no Mandado de Injunção Coletivo nº 2.790 (DJe de 26/9/2011) não se enquadra na situação dos autos. É que, naquele processo, declarei a mora legislativa para possibilitar aos substituídos pelo então impetrante (Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Jundiaí) a formulação dos pedidos de aposentadoria especial decorrente do exercício laboral realizado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (art. 40, § 4º, inciso III, da CF), os quais devem ser analisados pela autoridade administrativa competente, a quem competirá a apreciação da efetiva submissão dos servidores aos agentes insalubres ou perigosos.

Isso posto, ressalto que a matéria devolvida no recurso extraordinário se restringe exclusivamente à possibilidade de se conferir a guardas municipais o direito constitucional de aposentadoria especial decorrente do risco da atividade laboral (art. 40, § 4º, inciso II, da CF), independentemente da edição de lei complementar federal de caráter nacional que conceda esse benefício à categoria.

O tema debatido nos autos apresenta relevância jurídica, econômica e social, porquanto versa sobre a possibilidade de se estender o reconhecimento jurisdicional do direito constitucional à aposentadoria especial com fundamento no exercício de atividades de risco (art. 40, § 4º, inciso II, da CF) à categoria dos guardas civis, apreciação que envolve a aplicação de diversos dispositivos constitucionais.

Além disso, ele transcende os limites subjetivos da causa, na medida em que os fundamentos a serem aplicados na solução da demanda que

ARE 1215727 RG / SP

diz respeito à guarda municipal do Município de Jundiaí servirão de esteio para a solução de processos semelhantes relativos a outras unidades da federação. Aliás, muitas dessas demandas já foram apreciadas por esta Corte.

A propósito, a Constituição Federal, em seu art. 40, **caput**, com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003, dispõe sobre o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, nos seguintes termos:

“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.”

No § 4º do referido artigo, com a redação dada pela EC nº 47/2005, previu-se, como regra, que “é vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo (...)”. Esse mesmo dispositivo ressalva a possibilidade de adoção de regime especial, por meio de lei complementar – entendida pelo STF como aquela expedida pela União, federal e de caráter nacional (RE 797.905/RG, Plenário, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 29/5/2014) – nos casos de servidores (I) portadores de deficiência; (II) que exerçam atividades de risco; e (III) cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Pois bem, a única hipótese a ser apreciada no presente recurso é aquela relativa ao art. 40, § 4º, inciso II da CF, que diz respeito à aposentadoria especial de servidor público regido pelo regime próprio da previdência social decorrente do exercício de atividades de risco.

Na ausência de lei complementar nacional que preveja esse

ARE 1215727 RG / SP

benefício, é preciso perquirir se há omissão inconstitucional no caso dos servidores ocupantes do cargo de guarda civil.

A resposta é negativa. Em julgamento conjunto de mandados de injunção, o Tribunal entendeu, por maioria, que a aposentadoria especial por atividade de risco não pode ser estendida aos guardas civis, tendo em vista que suas atividades precípua não são inequivocamente perigosas e que esses servidores não integram o conjunto dos órgãos de segurança pública relacionado no art. 144, incisos I a V da CF, de modo que não se estende à classe o regime da LC 51/85 (MIs nºs 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515).

A ementa do MI nº 6.770 sintetiza os fundamentos adotados nesses julgados:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE INJUNÇÃO. GUARDA MUNICIPAL. ALEGADA ATIVIDADE DE RISCO. APOSENTADORIA ESPECIAL .

1. Diante do caráter aberto da expressão atividades de risco (art. 40, § 4º, II, da Constituição) e da relativa liberdade de conformação do legislador, somente há omissão inconstitucional nos casos em que a periculosidade é inequivocamente inerente ao ofício.

2. A eventual exposição a situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais e, de resto, diversas outras categorias, não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial.

3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário. 4. Agravo provido para denegação da ordem” (MI nº 6.770-AgR, Plenário, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Red. p/ ac. Min. **Roberto Barroso**, julgado em 20/6/2018, DJe de 26/11/2018).

ARE 1215727 RG / SP

Nesse citado precedente, o Ministro **Roberto Barroso**, Relator para o acórdão, asseverou que “as guardas municipais vêm disciplinadas, no § 8º do art. 144, não como integrantes da estrutura da Segurança Pública”, mas com a missão de proteger os bens, os serviços e as instalações municipais, conforme dispuser a lei. O Ministro destacou, ainda, que a concessão da aposentadoria especial às carreiras de guardas civis com base no art. 40, § 4º, II, da CF depende da integração pelo legislador federal.

De mais a mais, a Corte entendeu que a eventual exposição a situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial. Tampouco a percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, são suficientes para o reconhecimento do aludido direito, ante a autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário.

Com base nessa orientação, o Colegiado afastou a existência de omissão legislativa por não reconhecer o direito constitucional dos guardas municipais à aposentadoria especial fundada no risco da atividade.

Após o julgamento desses mandados de injunção, diversos outros processos têm sido submetidos ao crivo do Supremo Tribunal Federal acerca da mesma matéria, como, por exemplo:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 2. DIREITO ADMINISTRATIVO. 3. GUARDA MUNICIPAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. 4. PERICULOSIDADE NÃO INERENTE À ATIVIDADE. 5. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 33. 6. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. 7. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL. VERBA HONORÁRIA MAJORADA EM 10%” (RE 1.188.651-AgR, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Segunda Turma, DJe de 14/6/2019).

ARE 1215727 RG / SP

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. GUARDA CIVIL MUNICIPAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA. IMPOSSIBILIDADE. PERICULOSIDADE NÃO INERENTE À ATIVIDADE. PRECEDENTES DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO” (RE 1.196.254-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 4/6/2019).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. 2. DIREITO ADMINISTRATIVO. 3. GUARDA MUNICIPAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. 4. PERICULOSIDADE NÃO INERENTE À ATIVIDADE. 5. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 33. 6. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. 7. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL” (ARE 1.133.920-AgR, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Segunda Turma, DJe de 17/5/2019).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. 2. DIREITO ADMINISTRATIVO. 3. GUARDA MUNICIPAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. 4. PERICULOSIDADE NÃO INERENTE À ATIVIDADE. 5. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 33. 6. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. 7. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.” (ARE 1.133.887-AgR, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Segunda Turma, DJe de 18/3/2019).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. GUARDA CIVIL MUNICIPAL. APOSENTADORIA ESPECIAL: IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DA PERICULOSIDADE INEQUÍVOCA E INERENTE AO OFÍCIO. PRECEDENTES.

ARE 1215727 RG / SP

VERBA HONORÁRIA MAJORADA EM 1%, PERCENTUAL QUE SE SOMA AO FIXADO NA ORIGEM, OBEDECIDOS OS LIMITES DOS §§ 2º, 3º E 11 DO ART. 85 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/2015, COM A RESSALVA DE EVENTUAL CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DA JUSTIÇA GRATUITA, E MULTA APLICADA NO PERCENTUAL DE 1%, CONFORME O § 4º DO ART. 1.021 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO" (ARE 1.152.060-AgR, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Segunda Turma, DJe de 3/12/2018).

Cito, ainda, as seguintes decisões monocráticas: RE 1.208.209, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe de 3/6/2019; ARE 1.195.373, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 17/5/2019; RE 1.200.730, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJe de 8/5/2019; RE 1.200.310, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 2/5/2019; MI 7.079, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 14/3/2019; RE 1.181.209, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe de 7/3/2019; e RE 1.188.645, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJe de 1/3/2019.

Ressalte-se que, antes mesmo da consolidação dessa orientação no âmbito do Plenário, já havia precedentes monocráticos que afastavam a possibilidade de concessão de aposentadoria especial a guardas municipais. Nesse sentido: MI nº 3.824 (Rel. Min. **Roberto Barroso**); MI nºs 2.948, 3.252, 5.243 e 6.514 (Rel. Min. **Cármem Lúcia**); MI nºs 3.191, 6.385, 4.601 e 5.264, 6.769 (Rel. Min. **Edson Fachin**); MI nºs 6.782, 6.754, 6.722 (Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**); MI nºs 6.709, 6.801, 6.771, 6.779, 6.783, 6.776 (Rel. Min. **Rosa Weber**); e MI nºs 6.793, 6.538, 6.774, 6.781 (Rel. Min. **Luiz Fux**).

Na espécie, o tribunal de origem, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, deu provimento ao reexame necessário e aos recursos de apelação para julgar improcedente o pedido autoral, por entender que o legislador não contemplou as guardas municipais com o direito previsto no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, o qual prevê que é possível a adoção de requisitos diferenciados de aposentadoria, por meio de lei complementar, para servidores que

ARE 1215727 RG / SP

exercçam atividades de risco.

Reconhecida a natureza constitucional da discussão em tela e sua transcendência, observo que a matéria está assentada nesta Corte no sentido do não enquadramento dos guardas civis no regime de aposentadoria especial previsto no art. 40, § 4º, inciso II, da Carta Magna.

Ante o exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da matéria constitucional e pela ratificação da pacífica jurisprudência deste Tribunal e, conseqüentemente, pelo conhecimento do agravo e pelo não provimento do recurso extraordinário, de modo a se manter o acórdão recorrido quanto à improcedência do pedido autoral de concessão de aposentadoria especial a guarda municipal.

Proponho, por fim, a seguinte tese: 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.

Brasília, 19 de julho de 2019.

Ministro Dias Toffoli

Presidente

Documento assinado digitalmente

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.215.727 SÃO PAULO**

PRONUNCIAMENTO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO -
GUARDAS MUNICIPAIS - ATIVIDADE
DE RISCO - APOSENTADORIA
ESPECIAL - INADMISSÃO NA ORIGEM
- PROVIMENTO DO AGRAVO -
REPERCUSSÃO GERAL
CONFIGURADA.**

1. O assessor Dr. David Laerte Vieira prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do discutido no recurso extraordinário com agravo nº 1.215.727, relator o ministro Dias Toffoli, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 9 de agosto de 2019, sexta-feira, sendo o último dia para manifestação 29 de agosto, quinta-feira.

Paulo Henrique Munhoz interpôs recurso extraordinário, com alegada base na alínea "a" do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, contra acórdão mediante o qual o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, reformando a sentença, assentou não ser devido aos guardas municipais o benefício de aposentadoria especial, previsto no artigo 40, § 4º, inciso II, da Carta da República, com o fundamento de o Supremo, quando do julgamento dos mandados de injunção nº 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515, haver entendido não integrarem a estrutura da segurança pública.

Afirma violados os artigos 40, § 4º, e 144, § 8º. Aponta transgressão ao verbete vinculante nº 33 da Súmula do

ARE 1215727 RG / SP

Supremo, considerado o risco no exercício da atividade de guarda civil municipal. Sustenta que a aposentadoria especial, além da atividade de risco, também pode dar-se pelo fator perigo e prejuízo à saúde ou integridade física (insalubridade), bem assim que o mandado de injunção não é idôneo a estabelecer exceções à aplicação do enunciado nº 33 da Súmula Vinculante.

Salienta ultrapassar o tema os limites subjetivos da lide, mostrando-se relevante dos pontos de vista jurídico, econômico e social.

O extraordinário não foi admitido na origem. Seguiu-se a formalização de agravo.

O Relator submeteu o processo ao denominado Plenário Virtual, manifestando-se pela existência da repercussão geral da controvérsia alusiva ao direito à percepção, pelos guardas municipais, de aposentadoria especial, conforme descrito no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, e pela ratificação da jurisprudência do Tribunal. Diz ser inaplicável o verbete vinculante nº 33 da Súmula do Supremo ao caso, tendo em conta a ausência de prequestionamento e a imprescindibilidade de análise, pela autoridade administrativa, das circunstâncias de periculosidade e insalubridade do agente. Menciona precedentes nos quais o Supremo concluiu insuficiente, para o reconhecimento do direito, a percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade e o porte de arma de fogo, ante a autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário.

Antecipa o voto, conhecendo do agravo e negando provimento ao recurso extraordinário para manter o acórdão recorrido quanto à improcedência do pedido. Propõe a seguinte tese: "Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco

ARE 1215727 RG / SP

prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal”.

2. Tomo como provido o agravo para que o extraordinário tenha sequência que lhe é própria. Tem-se matéria de envergadura constitucional, circunstância a reclamar o crivo do Supremo.

Cumpra a este Tribunal analisar o direito à aposentadoria especial de guardas municipais. No julgamento, sob o ângulo da repercussão geral – Tema nº 544 –, do recurso extraordinário nº 846.854, o Pleno, contra o voto por mim proferido, entendeu exercerem atividade de segurança pública, ligada ao risco.

3. Pronuncio-me no sentido de encontrar-se configurada a repercussão geral.

4. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente.

5. Publiquem.

Brasília, 14 de agosto de 2019.

Ministro MARCO AURÉLIO



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 GOVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO 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, I, 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)

I - 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 iudice, 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, "1" 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