Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo:	1.0000.24.036409-1/000
Relator:	Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga
Relator do Acordão:	Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga
Data do Julgamento:	29/03/2025
Data da Publicação:	20/05/2025

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES PELO MUNICÍPIO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.

I. CASO EM EXAME
1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete contra o art. 3º da Lei Municipal nº 4.496/2002, que atribui ao Município a responsabilidade de complementar aposentadorias e pensões concedidas pelo INSS. O Autor sustentou a inconstitucionalidade material da norma, à medida que viola os arts. 36, 165 e 264 da Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como o art. 195, § 5º, da Constituição Federal. Alegou ausência de fonte de custeio, afronta ao princípio da contributividade e prejuízo ao erário. A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pelo deferimento do pedido. Concedeu-se a medida cautelar e se admitiu o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais como amicus curiae.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO
2. Há duas questões em discussão: (i) a constitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal nº 4.496/2002 diante da ausência de fonte de custeio e de sua incompatibilidade com os princípios constitucionais da contributividade e equilíbrio financeiro e atuarial; e (ii) a possibilidade de modulação dos efeitos da eventual declaração de inconstitucionalidade para preservar direitos adquiridos e garantir segurança jurídica.

III. RAZÕES DE DECIDIR
3. A ausência de fonte de custeio para a complementação de aposentadorias e pensões viola o disposto no art. 195, § 5º, da Constituição da República, e no art. 264 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que exigem equilíbrio financeiro e atuarial.
4. A jurisprudência do STF e do TJMG é firme no sentido de que benefícios previdenciários não podem ser concedidos sem previsão de custeio, configurando afronta aos princípios da contributividade e da contrapartida.
5. A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade é admitida, conforme art. 27 da Lei nº 9.868/99, para garantir segurança jurídica e preservar direitos adquiridos por servidores que já recebiam ou implementaram os requisitos para a complementação.

IV. DISPOSITIVO E TESE
6. Pedido procedente.

Tese de julgamento:
1. A ausência de fonte de custeio específica para a complementação de aposentadorias e pensões viola o princípio da contributividade e contrapartida, configurando inconstitucionalidade da norma que cria essa obrigação ao Município.
2. A declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal nº 4.496/2002 deve produzir efeitos prospectivos (ex nunc), preservando os direitos adquiridos por servidores que já recebiam ou que tinham implementado os requisitos para a complementação até a concessão da cautelar.

_____
Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 195, § 5º; Constituição do Estado de Minas Gerais, arts. 36, 165 e 264; Lei nº 9.868/99, art. 27.
Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 3.105/DF e 3.128/DF; TJMG, ADI nº 1.0000.16.052544-0/000; RE nº 1254768 AgR; TJMG, Apelação Cível nº 1.0000.16.006860-7/002.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.24.036409-1/000 - COMARCA DE CONSELHEIRO LAFAIETE - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - INTERESSADO(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - AMICUS CURIAE: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CONSELHEIRO LAFAIETE

A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em POR MAIORIA, JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.

DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA
RELATOR

DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA (RELATOR)

V O T O

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE relativamente ao art.3º da Lei Municipal nº 4.496/2002, que assim dispõe:

Art. 3º. Se necessário, a responsabilidade da complementação das aposentadorias e pensões concedidas pelo INSS, em decorrência do disposto no art. 40, § § 30 e 71, da Constituição Federal, será do Município.

O Autor apontou a inconstitucionalidade material da norma, porque afrontou os artigos 36, 165 e 264, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais, que, por simetria, repetem o disposto no art. 195, § 5º, da Constituição da República.

Assinalou que "o dispositivo transcrito obriga a municipalidade a complementar os benefícios concedidos pelo Regime Geral da Previdência Social, sem qualquer custeio, o qual seus servidores efetivos são filiados".

Teceu considerações sobre o Princípio da Contributividade.

Destacou que, em análise pretérita deste mesmo tema, nos autos da ADI 1.0000.16.052544-0/000, este Órgão Especial declarou a inconstitucionalidade de Lei Municipal de Ipatinga.

Apontou que o pagamento da complementação de aposentadoria, nos termos previstos na lei impugnada, acarreta indubitável prejuízo ao erário.

Requereu o deferimento de pedido cautelar, "para SUSPENDER os efeitos do dispositivo da norma impugnada, em razão da presença dos requisitos autorizadores da suspensão da eficácia do ato questionado".

Ao final, pediu a procedência do pedido, para se declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal nº 4.496/2002.

O Presidente da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete prestou informações, aduzindo que o art. 36 da Constituição do Estado de Minas Gerais, indicado como paradigma no controle de constitucionalidade, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 84, no ano de 2010, e pela Emenda Constitucional nº 104, no ano de 2020, para fins de adequação ao disposto no artigo 40 da Constituição da República.

Explicou que a Lei nº 4.496/2002 é anterior às alterações do art. 36 da Constituição do Estado de Minas Gerais pelas Emendas Constitucionais nº 36/2010 e 104/2020, sendo certo que a superveniência de lei constitucional em sentido contrário à lei estadual implica a sua revogação.

Anotou que, em havendo revogação da lei objeto desta ação, o pedido de declaração de sua inconstitucionalidade é juridicamente impossível, o que implica a extinção da ação, sem julgamento do mérito.

No mérito, disse que o Poder Executivo optou por "revogar um dispositivo legal que tratava da criação do Fundo de Aposentadoria do Servidor Público Municipal de Conselheiro Lafaiete," assegurando-se aos servidores municipais a complementação de aposentadoria, com a criação do art. 3º da Lei n° 4.496/2002.

Destacou que em "dezembro de 2023, os gastos do Município com complementação de aposentadoria, segundo informação contida na transparência governamental, giraram em torno de R$ 311.033,71, para um orçamento, naquele exercício, de R$ 458.726.968,92, o que corresponde a 0,07% do orçamento".

Rememorou que se encontra em trâmite na 1ª Seção Cível deste Tribunal de Justiça o "IRDR nº 1.0000.23.042614-0/001, para fixação de teses jurídicas acerca do direito dos servidores públicos do Município de Conselheiro Lafaiete à complementação de aposentadoria, com fundamento no disposto no artigo 3º da Lei Municipal nº 4.496/2002".

Assinalou que a admissão do IRDR deve conduzir à suspensão do julgamento desta ADI, "sob pena de comprometimento de tal julgamento".

Realçou não estarem presentes os requisitos para concessão da medida cautelar.

Pediu a "extinção da presente Ação, sem julgamento de mérito, por conter pedido juridicamente impossível, nos termos da fundamentação; a admissão nesta Ação na condição de terceiro interessado do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Conselheiro Lafaiete, com sede na Avenida Prefeito Mário Rodrigues Pereira, nº 35, Sala 306, Centro, Conselheiro Lafaiete, Estado de Minas Gerais, CEP 36400-026, que poderá ser intimado na pessoa de seu Presidente, Senhor Valdney Roatt Delmaschio Alves; que a apreciação da medida liminar se dê após a oitiva do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Conselheiro Lafaiete" (Evento 21).

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela rejeição da preliminar e pelo deferimento da medida cautelar, sob o fundamento de que o STF não admite afronta ao art. 195, § 5º, da Constituição da República, sendo certo, ainda, que este Tribunal de Justiça não admite a complementação de benefícios, sem a indicação da correspondente fonte de custeio total (evento 24).

Concedeu-se a cautelar (evento 27).

O SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CONSELHEIRO LAFAIETE requereu seu ingresso no feito na condição de amicus curiae.

Assinalou que "a alegada inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 4.496/02 gera grande efeitos sobre os servidores ativos e inativos que a anos recebem complementação de pensão ou aposentadoria pelo Município ou que a anos trabalharam para o Município e veem a possibilidade de se aposentar com dignidade diante a lei em vigor que permite-lhe tal direito" (Sic)".

Disse que o Município possui o dever de criar um fundo que assegure o pagamento das verbas previstas na CRFB/88, não podendo a omissão implicar supressão dos direitos dos servidores.

Pediu fosse admitido como amigo da corte na ação e que se abrisse o prazo para apresentação de suas "contribuições para solução da controvérsia" (evento 36).

Juntou documentos (eventos 37 a 42).

Em sua manifestação, a Câmara Municipal defendeu a constitucionalidade da norma objurgada, ao fundamento de que "é obrigação do Município reincluir o servidor na folha como servidor inativo e efetuar mensalmente o pagamento da diferença entre a aposentadoria devida e a paga pelo INSS".

Discorreu que se encontra em trâmite na 1ª Seção Cível deste Tribunal de Justiça o IRDR nº 1.0000.23.042614-0/001, para fixação de teses jurídicas acerca do direito dos servidores públicos do Município de Conselheiro Lafaiete à complementação de aposentadoria, com fundamento no disposto no artigo 3º da Lei Municipal nº 4.496/2002.

Tratou do direito de que goza o servidor à complementação de aposentadoria, para fins se garantir a paridade remuneratória.

Afirmou que este Tribunal de Justiça possui precedentes favoráveis à complementação de aposentadoria por Municípios que recolhem a contribuição previdenciária de seus servidores públicos.

Apontou que, em havendo o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei atacada, é imperativa a modulação dos efeitos temporais.

Pediu a improcedência do pedido (evento 43).

A Procuradoria de Justiça, por meio de sua Assessoria Especial por Delegação, emitiu parecer pela declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal nº 4.496/2002, em razão da violação dos art. 165, § 1º, e 264 da Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como do § 5º do art. 195 da Constituição da República (evento 44).

Deferiu-se o ingresso do SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CONSELHEIRO LAFAIETE como amicus curiae (evento 47).

O Sindicato apresentou petição nos autos, arguindo preliminar de litispendência, em relação ao IRDR n° 1.0000.23.042614-0/001.

Teceu considerações sobre a constitucionalidade do art. 3° da Lei n° 4.496/2002.

Apontou que "a complementação de aposentadoria prevista na Lei Municipal nº 4.496/2002 visa garantir a dignidade dos servidores públicos municipais, conforme disposto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, que estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República".

Teceu considerações sobre a autonomia legislativa dos Municípios.

Assentou que "a defesa pode apresentar documentos e estudos técnicos que comprovem a existência de uma fonte de custeio adequada e suficiente para a complementação de aposentadoria prevista no artigo 3º da Lei Municipal nº 4.496/2002".

Disse que a EC 103/2019 trouxe mudanças importantes nos regimes previdenciários, mas não vedou expressamente a possibilidade de complementação de aposentadorias pelos municípios.

Pediu a improcedência do pedido inicial e requereu que o Procurador de Justiça que acompanha do IRDR fosse pessoalmente intimado para se manifestar (evento 48).

Os autos vieram conclusos, em 09/12/2024.

É o relatório.

1. Da preliminar arguida pelo Presidente da Câmara Municipal

Ao prestar suas informações, aduziu o Presidente da Câmara Municipal que o art. 36 da CEMG, utilizado como paradigma para o presente controle de constitucionalidade, foi alterado, o que implicaria revogação da lei atacada pelo Autor, que dispõe em sentido contrário.

Razão não lhe assiste.

À partida, não se descura que o art. 36 da CEMG sofreu alteração com a promulgação da Emenda 104/2020, passando-se a prever que:

Art. 36 - Aos servidores titulares de cargos de provimento efetivo do Estado, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime próprio de previdência social, nos termos deste artigo, de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do Estado, dos servidores ativos e aposentados e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, que será gerido por instituição previdenciária de natureza pública e instituída por lei. ¿ (Caput com redação dada pelo art. 2º da Emenda à Constituição nº 104, de 14/9/2020.)

Em se tratando de hipótese de mutação formal (emenda à Constituição), não há dúvidas de que a lei infraconstitucional "cessa sua existência no exato momento em que a emenda constitucional modificativa é promulgada (quando incompatível com esta), pouco importando a eficácia que a nova norma constitucional apresente". (Tavares, André Ramos Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. - 18. ed. - São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p.374).

A superveniência de emenda que torne o texto de lei anterior contrário à Constituição é, pois, fenômeno afeto a sua eventual recepção.

Em relação ao art. 36, portanto, o art. 3° da Lei 4.496/2002 não teria sido recepcionado.

Todavia, consoante apontado pela Procuradoria Geral de Justiça, o art. 36 da CEMG não foi o único parâmetro indicado pelo Autor, para fins de verificação da constitucionalidade da norma atacada.

É dizer, apontou-se, também, a incompatibilidade material do art. 3º da Lei n° 4.496/2002 com os artigos 165 e 264, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais. Este último repete, por simetria, o disposto no art. 195, § 5º, da Constituição da República, ao tratar da necessidade da respectiva fonte de custeio para cada benefício criado por lei.

Sendo assim, persiste o interesse do Autor em que seja declarada a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

A preliminar reclama rejeição.

2. Do pedido de suspensão da ação em decorrência da tramitação do IRDR

Em 16/08/2023, a 1ª Seção Cível deste Tribunal de Justiça admitiu o IRDR nº 1.0000.23.042614-0/001 para dirimir as questões jurídicas delimitadas nos seguintes termos:

"(i) a omissão dos Municípios em instituir regime próprio de previdência ou regime de previdência complementar pode servir de óbice reconhecimento do direito dos servidores públicos municipais à percepção dos proventos de aposentadoria com integralidade e paridade, nos termos assegurados pelos artigos 2º e 6º, da EC nº 41/03 e artigo 3º, da EC nº 47/05, que são normas constitucionais de eficácia plena?; (ii) a ausência de contribuição para o regime próprio ou complementar, por inércia do ente público, pode representar empeço ao direito assegurado nas normas constitucionais autoaplicáveis insertas nos artigos 2º e 6º, da EC nº 41/03 e artigo 3º, da EC nº 47/05?; (iii) os servidores públicos municipais que, por força de normas de matriz constitucional, fazem jus à percepção dos proventos de aposentadoria com integralidade e paridade, têm direito à complementação da aposentadoria concedida pelo INSS (RGPS), às expensas do tesouro municipal?"

No acórdão, determinou-se a "suspensão dos processos pendentes, individuais ou coletivos em trâmite no Estado que versem sobre a matéria".

Na hipótese, embora o cerne do IRDR dissesse respeito à lei ora impugnada, ampliou-se o objeto do incidente, ao se constatar que a questão a ser dirimida "transcende os interesses dos servidores do Município de Conselheiro Lafaiete, na medida em que, conforme se depreende dos julgados deste Tribunal, existem diversos outros municípios mineiros que possuem legislação semelhante, assegurando o direito dos servidores à complementação da aposentadoria concedida pelo INSS, a ser custeada pelo tesouro municipal".

Todavia, a despeito da decisão exarada no âmbito do incidente, não há que se falar em suspensão da ação direta de inconstitucionalidade.

O controle de constitucionalidade parte da relação de conformidade/desconformidade entre a lei e a

Constituição, em que o ato legislativo é o objeto, ao passo que a Constituição traduz o parâmetro.

Uma vez reconhecido o vício e assentada a nulidade, o texto normativo inconstitucional será extirpado do ordenamento jurídico, o que evidencia amplitude de atuação mais abrangente do que aquela a ser tratada no IRDR.

Ora, a ADI torna nula a lei, ao passo que o IRDR apenas uniformiza a sua interpretação, solucionando a divergência jurisprudencial.

No ponto, se reconhecida a inconstitucionalidade da lei, o IRDR é que perderá, em parte, seu objeto.

Nesses termos, é de se indeferir o pedido de suspensão e, por decorrência lógica, afastar a litispendência.

3. MÉRITO

Questiona-se a constitucionalidade do art. 3° da Lei municipal n° 4.496/2002, que assim dispõe:

Art. 3º. Se necessário, a responsabilidade da complementação das aposentadorias e pensões concedidas pelo INSS, em decorrência do disposto no art. 40, § § 30 e 71, da Constituição Federal, será do Município.

No ponto, alertou o Autor que o dispositivo reportado contraria, materialmente, o disposto nos art. 36, 165 e 264, da Constituição do Estado de Minas Gerais, "verbis":

Art. 36 - Aos servidores titulares de cargos de provimento efetivo do Estado, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime próprio de previdência social, nos termos deste artigo, de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do Estado, dos servidores ativos e aposentados e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, que será gerido por instituição previdenciária de natureza pública e instituída por lei. ¿ (Caput com redação dada pelo art. 2º da Emenda à Constituição nº 104, de 14/9/2020.)

Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

Art. 264 - Nenhum benefício ou serviço da previdência social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

A questão posta em discussão não é nova, pois este Órgão Especial, em vários julgados, reconheceu a inconstitucionalidade das leis municipais análogas.

Isso porque, na essência, sem indicação da correspondente fonte de custeio (art. 264 da CEMG e art. 195, §5º da CRFB/88), a lei em epígrafe não poderia autorizar a complementação dos proventos e pensões pagas pelo INSS, a cargo do erário municipal, sob pena de violar o postulado constitucional da contrapartida e o princípio da contributividade.

Pedro Lenza leciona que:

"Embora não previsto expressamente como um princípio, não há como deixar de mencionar a regra da contrapartida, trazida pelo § 5º do art. 195: ?nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a cor- respondente fonte de custeio total?.
A seguridade social só pode ser efetivada com o equilíbrio de suas contas, com a sustentação econômica e financeira do sistema. Por isso, opera com conceitos atuariais.
A CF quer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, de forma que a criação, instituição, majoração ou extensão de benefícios e serviços deve estar calcada em verbas já previstas no orçamento.
Na área da previdência social há disposição específica no caput do art. 201 da CF: a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema" (1. Direito previdenciário 2. Direito previdenciário - Brasil I. Lenza, Pedro II. Título, pág. 45).

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que "o cumprimento das políticas públicas previdenciárias, exatamente por estar calcado no princípio da solidariedade (CF, art. 3o, I), deve ter como fundamento o

fato de que não é possível dissociar as bases contributivas de arrecadação da prévia indicação legislativa da dotação orçamentária exigida (CF, art. 195, § 5o)". (ADI´s no 3.105/DF e 3.128/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Red. p/ o acórdão, Min. Cezar Peluso, Plenário, maioria, DJ 18.2.2005).

Nessa mesma linha de entendimento, sobre a complementação de aposentadoria, devem ser rememorados os precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Justiça:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS. COMPLEMENTAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES DE SERVIDORES INATIVOS DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO CORRESPONDENTE PARA A SUA MAJORAÇÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - Os dispositivos legais declarados inconstitucionais estabelecem a complementação de aposentadorias de servidores públicos estatutários do Município de Sorocaba, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, sem a indicação da respectiva fonte de custeio total, o que não se coaduna com o caráter contributivo e contábil do sistema de previdência social. Precedentes. II - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa.
(RE 1254768 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 24-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-218 DIVULG 31-08-2020 PUBLIC 01-09-2020)

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PREVIDÊNCIÁRIO - MUNICÍPIO DE TIMÓTEO - LEI Nº 2.021/99 - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIAS DE SERVIDORES VINCULADOS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - FONTE DE CUSTEIO - AUSÊNCIA DA ESPECÍFICA CONTRAPRESTAÇÃO CONTRIBUTIVA DOS SERVIDORES BENEFICIÁRIOS - INCONSTITUCIONALIDADE. A Lei nº 2.021/99 do Município de Timóteo que, por meio do regime próprio de previdência social, estabelece a complementação de aposentadorias aos servidores municipais vinculados ao regime geral de previdência social, com o custeio a cargo exclusivo do erário municipal, sem a específica contraprestação contributiva dos beneficiários das aposentadorias, afronta expressamente os arts. 36, §14; e 165, §1º, ambos da CEMG c/c art. 203, §3º, da CF. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.001992-5/000, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 02/08/2016, publicação da súmula em 12/08/2016)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO - SERVIDOR PÚBLICO DE SETE LAGOAS - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA - LEI MUNICIPAL Nº 6.544/2001 COM ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI MUNICIPAL Nº 6.699/2002 - PRINCÍPIO DA CONTRIBUTIVIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO - VIOLAÇÃO - LEI NÃO RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL APÓS EC Nº 40/2010 - ENTENDIMENTO FIRMADO NO IRDR Nº 1.0672.13.037458-6/003 - MODULAÇÃO DOS EFEITOS FIRMADA EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - SERVIDORES QUE JÁ RECEBIAM OU HAVIAM CUMPRIDO OS REQUISITOS LEGAIS PARA TANTO ATÉ A DATA DO JULGAMENTO DO IRDR - PRESERVAÇÃO DO DIREITO. A 1ª Seção Cível deste Eg. TJMG, quando do julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 1.0672.13.037458-6/003, firmou o entendimento de que a Lei Municipal nº 6.544/2001, com a alteração promovida pela Lei Municipal nº 6.699/2002, que previu o custeio da complementação de aposentadoria exclusivamente pelo Município de Sete Lagoas, não foi recepcionada pela Constituição Estadual, após a redação dada ao art. 36 pela Emenda Constitucional Estadual nº 84/2010, por constituir violação ao princípio da contributividade do sistema previdenciário, inaugurado pela Emenda Constitucional nº 20/98 e seguido, em observância ao princípio da simetria, pela emenda constitucional estadual precitada. Nada obstante, os efeitos dessa decisão foram modulados, consoante definição firmada quando do julgamento dos Embargos de Declaração nº 1.0672.13.037458-6/005, para fins de preservar o direito à complementação de aposentadoria, nos exatos termos da precitada lei municipal, aos servidores públicos do Município de Sete Lagoas que até a data do julgamento do IRDR já se encontravam recebendo o benefício ou já haviam cumprido os requisitos necessários para tanto. Constatado que o impetrante enquadra-se, justamente, na situação excepcional da modulação dos efeitos, assiste-lhe o direito à pretendida complementação da aposentadoria. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.16.006860-7/002, Relator(a): Des.(a) Arnaldo Maciel , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/12/2023, publicação da súmula em 19/12/2023)

EMENTA: REEMESSA NECESSÁRIA MUNICÍPIO DE IPATINGA - ART. 10 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.311/94 - DIREITO À COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA AO SERVIDOR MUNICIPAL INATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA COM MODULAÇÃO DE EFEITOS - DIREITO MANTIDO AOS BENEFICIÁRIOS ANTERIORES - PAGAMENTO DEVIDO PELA MUNICIPALIDADE.
No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.16.052544-0/000 pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais foi declarada a inconstitucionalidade do art. 10 e seus §§ 1º e 2º, da Lei nº 1.311/1994, com a redação dada pela Lei nº 3.382/2014, ambas do Município de Ipatinga, estabelecendo-se modulação de efeitos, mantidos os direitos dos servidores aposentados que já

recebiam o benefício de Complementação de Aposentadoria quando do julgamento da medida cautelar em 22/02/2017.
Na hipótese, correta a condenação ao pagamento de verbas referentes à Complementação de Aposentadoria. (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0000.23.160594-0/001, Relator(a): Des.(a) Rogério Medeiros , 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/12/2023, publicação da súmula em 12/12/2023)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PREVIDENCIÁRIO - MUNICÍPIO DE IPATINGA - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA - ARTIGO 264, CEMG - AUSÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO - MEDIDA CAUTELAR - REQUISITOS - CONCESSÃO. Para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, necessária a constatação da coexistência dos pressupostos legais, quais sejam, a relevância do fundamento em que se assenta o pedido na inicial (fumaça do bom direito) e o perigo da demora representado pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela jurisdicional pleiteada consistente na insuportabilidade dos danos emergentes do próprio ato impugnado, sendo que, constatada a presença de ambos os requisitos o pedido de suspensão deve ser deferido. V.V.: As ações de controle concentrado de constitucionalidade - ADI, ADC e ADPF - admite a intervenção do "amicus curiae" (art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/9), presentes os requisitos da relevância da matéria bem como o da representatividade do órgão ou entidade postulante. Ausentes os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, deve ser indeferida a suspensão da norma questionada. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.052544-0/000, Relator(a): Des.(a) Paulo Cézar Dias , Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 07/03/2017, publicação da súmula em 06/04/2017)

A análise dos referidos julgados permite a conclusão de que se consolidou, neste Tribunal de Justiça, o entendimento de que a ausência de previsão legal de fonte de custeio de caráter contributivo impede o pagamento da complementação da aposentadoria exclusivamente às custas do Município.

Essa entendimento coaduna-se com os precedentes dos Tribunais Superiores.

Logo, uma vez que o art. 3° da lei municipal perquirida conflita, frontalmente, com o caráter contributivo e contábil que rege o sistema de previdência social, há de ser reputada nula e írrita, pois inconstitucional.

Nesse cenário, de rigor a procedência do pedido declaratório.

3.1 DA MODULAÇÃO DE EFEITOS

Como cediço, é prevista a possibilidade de, por maioria de dois terços, modularem-se os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, consoante art. 27 da Lei Federal n.º 9.868/99 e art. 337 do RITJMG, desde que existam "razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social", a serem aferidas pelo Órgão Especial, no caso concreto, à luz dos princípios constitucionais.

No caso dos autos, não pairam dúvidas de que a declaração de inconstitucionalidade da norma em exame afeta os interesses daqueles que implementaram os requisitos para aquisição do direito à complementação da aposentadoria, até o deferimento da cautelar, bem como daqueles que já gozam do referido benefício.

Ademais, há que se considerar o caráter alimentar da verba paga, que constitui direito adquirido daqueles para os quais se deferiu o pagamento do benefício, com observância à legislação ora em análise.

Sendo assim, tenho por cabível a modulação, conferindo-se efeito prospectivo (ex nunc) à presente decisão, a fim de que seja preservado o direito à complementação de aposentadoria aos servidores que já a percebiam ou que já haviam implementado os requisitos para a inatividade até a concessão da cautelar.

Nesse mesmo sentido:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DE ACÓRDÃO QUE JULGA OUTROS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - IMPUGNAÇÃO E COGNIÇÃO LIMITADOS A VÍCIOS NO ACÓRDÃO QUE JULGOU OS PRIMEIROS EMBARGOS - MODULAÇÃO DOS EFEITOS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE - ACOLHIMENTO PARCIAL.

É admissível a interposição de Embargos de Declaração da decisão que julga outros Embargos de Declaração. Porém, os novos aclaratórios só podem versar sobre a decisão proferida no julgamento dos primeiros Embargos e não sobre eventuais vícios ou erros de julgamento da decisão originalmente embargada.

Considerando as repercussões sociais e jurídicas da pronúncia de inconstitucionalidade no presente feito, o caráter alimentar e social do benefício de aposentadoria, a dignidade da pessoa humana e a presunção de boa-fé, validade das Leis e legitimidade dos atos administrativos, atribui-se à declaração de inconstitucionalidade efeitos prospectivos (ex nunc).

V.V.

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE TIMÓTEO - LEI MUNICIPAL N.º 2.021/99 - PROVENTOS COMPLEMENTARES - DIREITO À INTEGRALIDADE - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO PELO MUNICÍPIO - FONTE DE CUSTEIO - EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20/1998 - REGIME CONTRIBUTIVO - EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 41/2003 - REGIME SOLIDÁRIO E CONTRIBUTIVO - INTELIGÊNCIA DO ART. 249 DAS DISPOSIÇÕES GERAIS C/C ART. 149, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA - FACULDADE DE SUA INSTITUIÇÃO PELO MUNICÍPIO - NÃO RECEPÇÃO - LEI MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE - MODULAÇÃO SUCESSIVA - DIREITO ADQUIRIDO ATÉ A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 41/2003 - ALÍQUOTA DIFERENCIADA - CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS - PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE.

1. A Lei n.º 954/1985, do Município de Timóteo, foi recepcionada pela nova ordem constitucional implantada em 5 de outubro de 1988, sobretudo pelo art. 40, incs. I e III, alíneas "a" e "b, da Constituição da República, bem como o § 5º do art. 195 desta, reproduzido pelo art. 264 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.

2. A Emenda Constitucional n.º 20/1998 transformou o regime previdenciário dos entes públicos em contributivo ao prever o tempo de contribuição, a possibilidade de fixação de teto do RGPS e de criação de fundo previdenciário para custear os benefícios previdenciários pagos aos servidores públicos civis, mas, não criou a obrigatoriedade de o Município instituir a contribuição do seu servidor, por força da redação original do art. 149, parágrafo único, da CR, c/c art. 249, acrescentado às disposições gerais pelo art. 2º da EC n.º 20/1998, que reservaram ao ente público margem de escolha para a fonte de custeio dos benefícios previdenciários pagos aos seus servidores estatutários.

3. Para garantir o direito à integralidade de proventos, a Lei n.º 2.021/1999, do Município de Timóteo, previu a respectiva complementação para os seus servidores estatutários que se aposentassem pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, às expensas dos cofres públicos municipais, portanto no exercício da faculdade prevista no então vigente regime previdenciário constitucional instalado pela EC n.º 20/1998.

4. Com o advento da Emenda Constitucional n.º 41/2003, houve a consolidação do caráter contributivo do regime previdenciário próprio do Município - a que se agregou a solidariedade constitucional previdenciária, nos termos do art. 40 da CR - e cujo art. 149, parágrafo único, extinguiu o direito à integralidade de proventos e tornou obrigatório aos Municípios o exercício da competência tributária para instituir contribuição previdenciária de servidor ativo e inativo e, por isto, revogou a Lei n.º 2.021/1999, do Município de Timóteo.

5. Embora considere constitucional o direito ao recebimento da complementação de aposentadoria pelos servidores do Município de Timóteo, aposentados até a data da edição da EC n.º 41/2003 - observadas as disposições constitucionais transitórias, posto receberem a tutela constitucional do art. 5º, inc. XXXVI, da CR, garantidor do direito adquirido -, a não participação no respectivo julgamento de inconstitucionalidade impõe a sua observância, mas, de outro lado, legitima a extensão do raciocínio para o momento atual da mera modulação dos efeitos.

6. Em sede modulatória de ação direta de inconstitucionalidade, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança recomendam preservarem-se os atos de aposentadoria, com proventos integrais mediante complementação, concedidos pelo Município até o advento da EC n.º 41/2003 e, também, os concedidos posteriormente e registrados pelo Tribunal de Contas do Estado mais de cinco anos antes do encerramento do julgamento do mérito da ação direta de inconstitucionalidade.

7. Ainda em sede modulatória de ação direta de inconstitucionalidade, a convalidação das complementações de proventos concedidas ao arrepio da ordem previdenciária contributiva instituída pela EC n.º 41/03 demanda aplicação dos princípios condizentes com a reforma constitucional que impôs, por regime solidário, a contribuição previdenciária de servidores ativos e inativos, razão pela qual, excepcionalmente, cabe legitimar o Município de Timóteo a, no exercício de sua competência tributária de instituição de contribuição de inativos, prever na lei alíquota diferenciada incidente, ao longo de até um quinquênio, sobre os proventos dos servidores aposentados, a fim de reestruturar a fonte pagadora dos benefícios que nunca recebeu o concurso daqueles beneficiários aos quais a modulação garante, por segurança jurídica, a continuidade de recebimento.(TJMG - Embargos de Declaração-Cv 1.0000.15.001992-5/003, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 14/05/2018, publicação da súmula em 18/05/2018) (GN)

Nesse vértice, propõe-se a modulação dos efeitos da decisão.

4. DISPOSITIVO

Pelo exposto, encaminha-se votação no ser de julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal nº 4.496/2002, conferindo-se efeito prospectivo (ex nunc) à presente decisão, a fim de que seja preservado o direito à complementação de aposentadoria aos servidores que já a percebiam ou que já haviam implementado os requisitos para a inatividade até a concessão da cautelar.

Sem custas.

DES. RENATO DRESCH
VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE em face do art. 3º da Lei nº 4.496/2002, com a seguinte redação:
Art. 3º. Se necessário, a responsabilidade da complementação das aposentadorias e pensões concedidas pelo INSS, em decorrência do disposto no art. 40, §§ 3º e 7º, da Constituição Federal, será do Município.

O requerente alega, em suma, que a norma viola o art. 264 da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), que a seu turno reproduz o art. 195, §5º, da Constituição Federal (CF).

A medida cautelar foi deferida por acórdão deste Órgão Especial (ordem 27).

A Procuradoria-Geral de Justiça opina pela procedência do pedido (ordem 44).

Por sua vez, o eminente Relator, Des. Carlos Henrique Perpétuo Braga, julga procedente o pedido e propõe a modulação de efeitos.

Peço vênia ao eminente Relator, para apresentar divergência parcial, propondo outro resultado ao julgamento, pelas razões que exponho.

De fato, analisado isoladamente, o dispositivo legal questionado se mostra inconstitucional pela falta de indicação da fonte de custeio do benefício - de complementação de aposentadoria - de natureza inequivocamente previdenciária, pois isso se daria em flagrante ofensa ao destacado art. 264 da CEMG, que reproduz o art. 195, §5º, da CF.

Todavia, a complementação de aposentadoria, por si, não é inconstitucional, antes dando concretude à regra do art. 40, §§14, 15 e 16, da CF, ou, eventualmente, às regras de integralidade e/ou paridade vigentes ao tempo da aposentadoria.

A propósito, quando da admissão do IRDR 1.0000.23.042614-0/001, para fim de revisão da tese firmada no IRDR 1.0672.13.037458-6/003 (Tema 17), o Des. Bitencourt Marcondes ponderou:
Não obstante a determinação estabelecida pelo legislador constitucional no art. 149, §1º, da CR/88, diversos Municípios não instituíram regime próprio de previdência ou regime de previdência complementar.
Ocorre que tal fato não pode servir de óbice ao reconhecimento do direito dos servidores públicos municipais à percepção dos proventos de aposentadoria com integralidade e paridade, nos termos assegurados pelos artigos 2º e 6º, da EC nº 41/03 e artigo 3º, da EC nº 47/05, que são normas constitucionais de eficácia plena, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.
Assim, a opção dos Municípios em não instituir regime de previdência próprio ou complementar, não pode retirar o direito dos servidores à aposentação com integralidade e paridade, sob pena de malferir normas constitucionais autoaplicáveis.
Diante desses elementos, consiste em obrigação dos entes municipais o custeio, com recursos do tesouro, das aposentadorias e pensões dos servidores com direito à integralidade e paridade, pois, repise-se, referido direito tem matiz constitucional.

Nesse contexto, hipoteticamente, tendo havido alguma forma de contribuição dos servidores para a formação da base para pagamento do benefício e, consequentemente, uma fonte de custeio ainda que não expressamente vinculada na própria norma, a eventual declaração de inconstitucionalidade do dispositivo ora em debate acabaria por impedir o pagamento da benesse, implicando enriquecimento sem causa do ente municipal e criando, porventura, a possibilidade de um sem número de ações para restituição de valores.

Some-se a isso não ser incomum que a discussão venha incompleta a este Tribunal, ou seja, sem os elementos necessários para uma análise mais aprofundada dos efeitos jurídicos e econômico-financeiros,

pela ausência de informações bastantes sobre a existência de fundo próprio ou da contribuição dos servidores, como na espécie.

A título exemplificativo, podem-se destacar as situações dos Municípios de Ipatinga e de Sete Lagoas, que também previam em suas legislações a apontada complementação de aposentadoria e que ensejaram inúmeras ações, com justificativa para a instauração de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDRs) e outras ADIs.

Volvendo ao caso, percebe-se que a Lei municipal questionada, em seu art. 1º, revogou o art. 39 da Lei nº 3.597/1994 (que institui a política pessoa do Poder Executivo do Município), cujo conteúdo ora reproduzo:

Art. 39. Fica criado o Fundo da Aposentadoria e Pensão do Servidor Público Municipal de Conselheiro Lafaiete, FAPEM, com o objetivo de gerenciar os recursos e custear os encargos de aposentadoria, pensão por morte, pecúlio, auxílio e demais benefícios ao servidor público municipal.

§1º O FAPEM de que trata este artigo, é um fundo especial de natureza contábil a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados aos seus objetivos, orçamentários e extra orçamentários, inclusive a receita própria.

§2º O Executivo Municipal enviará, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, à Câmara Municipal, Projeto de Lei regulamentando o FAPEM, instituído no artigo.

Este era o conteúdo original da lei, que, posteriormente, foi substituído pelo seguinte:

Art. 39. Fica o Município autorizado a adotar, através de convênio com a União ou Estado, o regime previdenciário de seus servidores.

Parágrafo único. Prevalecendo o disposto constitucional contido no parágrafo 4º do artigo 40, se necessário, o município criará no prazo 180 dias, Fundo Complementar, via contribuições dos servidores e do município, na forma da lei. (Redação dada pela Lei nº 4.189/1997) (Revogado pela Lei nº 4.496/2002)

Afere-se, assim, que em algum momento entre 1994 e 1997 ou até 2002 aparentemente havia Fundo específico instituído para aquela finalidade, que pode ter sido incorporado aos cofres municipais.

Nesse contexto, é temerário declarar a inconstitucionalidade da norma se houve fonte de custeio e, por conseguinte, foi respeitado o princípio constitucional.

Por essa razão, proponho a declaração de inconstitucionalidade, pela técnica da interpretação conforme, de modo a reconhecer a inconstitucionalidade da norma municipal e, por conseguinte do benefício nela previsto, se não houver no município outra norma que a complemente, instituindo a contribuição e a fonte de custeio necessários - rectius, imprescindíveis - para seu implemento.

Em todo caso, há de se resguardar a situação jurídica daqueles servidores que, porventura, já haviam implementado os requisitos para a aposentadoria e consequente percepção do benefício antes da revogação decorrente da Lei nº 4.496/2002 e para aqueles que contribuíram para o apontado regime até essa mesma data.

É como voto.

DES. MOREIRA DINIZ

Acompanho o Desembargador Renato Dresch.

DES. PEDRO BITENCOURT MARCONDES

O objeto da presente ação é a declaração de inconstitucionalidade da norma inserta no art. 3º, da Lei nº 4.496/2002, do Município de Conselheiro Lafaiete.

Referido diploma normativo extinguiu o Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor Público Municipal de Conselheiro Lafaiete (art. 1º), manteve os servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (art. 2º), e, em seu art. 3º, estabeleceu a obrigação do Município em complementar as aposentadorias e pensões para fins do disposto no art. 40, §§3º e 7º, da Constituição da República, normas que, à época, asseguravam o direito à percepção dos proventos de aposentadoria e pensão com integralidade e paridade.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 1.254.768, entendeu pela inconstitucionalidade de normas municipais que estabelecem a complementação de aposentadorias de servidores públicos estatutários, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, sem a indicação da respectiva fonte de custeio, por ofensa ao caráter contributivo e contábil do sistema de previdência social.

Não obstante, a norma ora impugnada vincula a complementação das aposentadorias e pensões ao disposto no art. 40, §§3º e 7º, que asseguravam o direito subjetivo dos servidores públicos e seus dependentes à percepção da aposentadoria e pensão de forma integral e com paridade.

É certo que a EC nº 41/2003, promulgada após a edição da lei municipal em apreço, alterou o sistema de cálculo e critérios de reajustamento das aposentadorias e pensões, extinguindo o direito à integralidade

e paridade com a remuneração do cargo paradigma, no entanto, como não poderia deixar de ser, assegurou o direito adquirido dos servidores e pensionistas que preenchiam os requisitos necessários à percepção desses benefícios sob a égide da legislação revogada (art. 3º).

Posteriormente, foi promulgada a EC nº 47/2005, que, em seu art. 3º, estabeleceu regra de transição, assegurando aos servidores que haviam ingressado no serviço público até 16/12/1998, mas não adquiriram direito à aposentação quando do advento da EC nº 41/2003, o direito à percepção dos proventos com integralidade e paridade, estendendo o direito à paridade às pensões derivadas de seu falecimento, desde que cumpridos determinados requisitos.

A EC nº 103/2019 revogou essa norma, ressalvando o direito adquirido dos servidores públicos federais (art. 3º), estaduais e municipais que preenchiam ou venham a preencher as condições estabelecidas na legislação anterior até que sejam promovidas alterações no regime próprio de previdência dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 10, §7º),

Desse modo, a ausência de indicação da respectiva fonte de custeio para fazer frente ao pagamento das aposentadorias e pensões decorrentes do art. 40, §§3º e 7º, da CR - que, nos termos do entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, possuíam eficácia plena -, não pode servir de óbice ao reconhecimento do direito adquirido dos servidores e pensionistas ao recebimento dos benefícios previdenciários com integralidade e paridade.

Diante desses elementos, ao contrário do consignado pelo i. Relator em seu voto, eventual declaração de inconstitucionalidade do art. art. 3º, da Lei nº 4.496/2002 não acarreta a perda parcial do objeto do IRDR nº 1.0000.23.042614-0/001.

Isso porque, naquele incidente, a questão de direito a ser dirimida restringe-se ao direito subjetivo dos servidores municipais vinculados ao RGPS à complementação da aposentadoria às expensas do tesouro, caso preencham os requisitos necessários ao recebimento dos proventos com integralidade e paridade, direito que, repise-se, tem matriz constitucional e independe da existência de lei local regulamentadora, não podendo deixar de ser reconhecido ainda que ente municipal não efetue a cobrança das respectivas contribuições previdenciárias, caso em que a chamada "complementação" assume caráter indenizatório, tendo em vista a responsabilidade objetiva do Poder Público (art. 37, § 6º, da Constituição da República).

Assim, julgo parcialmente procedente a ação para dar interpretação conforme à norma inserta no art. 3º, da Lei nº 4.496/2002, no sentido de condicionar sua aplicação às hipóteses em que, existindo ou não cobrança das contribuições previdenciárias adicionais, destine-se ao pagamento de aposentadorias e pensões devidas aos servidores e dependentes com direito à percepção desses benefícios com integralidade e paridade, na forma assegurada pelo regime constitucional anterior.

É como voto.

DES. VERSIANI PENNA

Acompanho a divergência parcial inaugurada pelo em. Des. Dresch, coma devida vênia ao ilustre Relator.

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES

Cuidam os autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de Conselheiro Lafaiete em face do artigo 3º da Lei n. 4.496/2002, que atribuiu ao Município a responsabilidade pela complementação das aposentadorias e pensões concedidas pelo INSS.

A previdência social é matéria atinente à competência concorrente (artigo 24, XII, CRFB/88), o que permite aos Municípios, utilizando-se de sua competência suplementar e de interesse local (artigo 30, I e II, CRFB/88), legislar sobre os interesses previdenciários de seus servidores. Todavia, a competência concorrente em matéria previdenciária não permite a inobservância dos fundamentos básicos da seguridade social de origem constitucional.

Conforme já me manifestei em casos análogos, desde o advento da EC n. 20/98, o regime previdenciário do servidor público federal, estadual e municipal tem caráter contributivo (artigo 40, CRFB/88), em que se busca preservar o equilíbrio financeiro e atuarial como forma de manutenção do próprio sistema, sendo obrigatória, por conseguinte, a contribuição dos servidores segurados. Destarte, é inconstitucional lei municipal que assegura ao servidor público, aposentado pelo regime geral da previdência social, a complementação dos proventos sem estabelecer fonte de custeio própria.

Nesse sentido: ADI n. 1.0000.22.136954-9/000, Relator: Des. Armando Freire, DJe: 25/04/2024; ADI n. 1.0000.22.156074-1/000, de minha relatoria, DJe: 08/05/2023; ADI n. 1.0000.19.028468-7/000, Relatora: Desª. Márcia Milanez, DJe: 25/01/2021; ADI n. 1.0000.19.111244-0/000, Relator: Des. Moacyr Lobato, DJe: 11/03/2021 e ADI n. 1.0000.16.052544-0/000, Relator: Des. Paulo Cézar Dias, DJe:

17/05/2018.

Cumpre ressaltar, com a devida vênia, que houve manifestação da Câmara Municipal (documento n. 43) e do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Conselheiro Lafaiete/MG (documento n. 48) nos autos, os quais não indicaram a existência de outra norma que complemente a legislação ora impugnada a fim de instituir a contribuição e a fonte de custeio, não havendo que se falar na sua possível existência.

Por fim, considerando a natureza alimentar das verbas instituídas pela norma declarada inconstitucional e a presunção de boa-fé daqueles que as recebem, a modulação de efeitos revela-se como medida apta a preservar a segurança jurídica e o direito adquirido, consoante também já concluíram o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e este egrégio Órgão Especial em casos semelhantes:

Ementa: PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL QUE INCLUIU NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SEGURADOS QUE NÃO SÃO SERVIDORES DE CARGOS EFETIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSÁRIA VINCULAÇÃO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. 1. O art. 40 da Constituição de 1988, na redação hoje vigente após as Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03, enquadra como segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social apenas os servidores titulares de cargo efetivo na União, Estado, Distrito Federal ou Municípios, ou em suas respectivas autarquias e fundações públicas, qualidade que não aproveita aos titulares de serventias extrajudiciais. 2. O art. 95 da Lei Complementar 412/2008, do Estado de Santa Catarina, é materialmente inconstitucional, por incluir como segurados obrigatórios de seu RPPS os cartorários extrajudiciais (notários, registradores, oficiais maiores e escreventes juramentados) admitidos antes da vigência da Lei federal 8.935/94 que, até 15/12/98 (data da promulgação da EC 20/98), não satisfaziam os pressupostos para obter benefícios previdenciários. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, para assegurar o direito adquirido dos segurados e dependentes que, até a data da publicação da ata do presente julgamento, já estivessem recebendo benefícios previdenciários juntos ao regime próprio paranaense ou já houvessem cumprido os requisitos necessários para obtê-los.
(ADI 4641, Relator(a): Ministro TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 09-04-2015 PUBLIC 10-04-2015 - destaquei).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 4.067/16 DO MUNICÍPIO DE RESENDE COSTA - CRIAÇÃO DE COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA E PENSÃO - SERVIDORES VINCULADOS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - VIOLAÇÃO DO CARÁTER CONTRIBUTIVO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO - INSTITUIÇÃO DE BENEFÍCIO SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO TOTAL - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. - É inconstitucional a lei 4.067/16 do Município de Resende Costa, que cria hipótese de complementação de aposentadoria e pensão em benefício de servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, com o custeio a cargo exclusivo do erário municipal, e sem a correspondente fonte de custeio, por criar benefício previdenciário sem observar o caráter contributivo do sistema previdenciário e a necessidade de correspondente fonte de custeio total. - EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL E PRESERVAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA DOS SERVIDORES APOSENTADOS - NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. - Diante do excepcional interesse social, e em razão da necessidade de preservação da segurança jurídica quanto aos servidores aposentados, devem ser concedidos efeitos ex nunc à declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 4.067/16 do Município de Resende Costa, a fim de que os seus efeitos passem a viger a partir da data de publicação do presente acórdão, com a manutenção do pagamento dos benefícios já concedidos até então. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.032269-3/000, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 01/08/2019, publicação da súmula em 27/08/2019)

Com essas considerações, acompanho o eminente Desembargador Relator para julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal n. 4.496/2002, conferindo efeitos prospectivos à presente decisão para preservar o direito à complementação de aposentadoria aos servidores que já a percebiam ou que já haviam implementado os requisitos para a inatividade até a concessão da medida cautelar.

DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO

Rogando vênia aos entendimentos contrários, adiro ao voto do Desembargador Relator, por entender que para fins de complementação de aposentadoria e pensões do INSS a cargo do Município, necessário observar o que determina o artigo 40 da Carta da República acerca do caráter contributivo para fins de manutenção do sistema.

Isto posto, ausente no caso em análise a fonte de custeio para fins de estabelecimento da aposentadoria complementar, mostra-se inconstitucional a norma.

Os efeitos da declaração, contudo, devem ser modulados para preservar o direito daqueles servidores que já recebiam a complementação ou que já tivessem implementado os direitos para a aposentadoria até a data da decisão que concedeu a medida cautelar.

DESA. CLÁUDIA MAIA

Estou de acordo com o voto do Eminente Relator para igualmente declarar a inconstitucionalidade art. 3º da Lei Municipal n. 4.496/2002, do Município de Conselheiro Lafaiete.

Acrescento, contudo, que adiro às considerações lançadas no voto de declaração do Eminente Desembargador Edilson Olímpio Fernandes, no sentido de modular os efeitos daquela declaração ex nunc, isto é, pró futuro, para preservar o direito à complementação de aposentadoria aos servidores que já a percebiam, ou que já haviam implementado os requisitos para a inatividade, e por isso já haviam vertido a sua proporcional e correspondente contribuição até a concessão da medida cautelar.

DESEMBARGADOR CARLOS LEVENHAGEN

Acompanho o judicioso voto proferido pelo E. Relator.

Na hipótese em comento, aplicável a tese firmada no IRDR nº 1.0672.13.037458-6/003, ante o reconhecimento do caráter contributivo do sistema previdenciário e em razão do disposto no art. 195, §5º, da CR/1988, segundo o qual "nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total."

Anote-se que, em recentes julgados, o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça decidiu pela inconstitucionalidade de leis municipais que estabeleçam a possibilidade de complementação de aposentadoria sem contraprestação do servidor e sem indicação de fonte de custeio, a saber:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DE COBRANÇA. LEI MUNICIPAL Nº 53, DE 2002, DE SÃO PEDRO DOS FERROS. FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS EFETIVOS VINCULADOS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. INCONSTITUCIONALIDADE PRESENTE. INCIDENTE ACOLHIDO.

1. O art. 40 da Constituição da República, com a redação determinada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, assegura ao servidor público titular de cargo efetivo um regime de previdência de caráter contributivo, observando-se os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

2. Tendo em vista o caráter contributivo do referido sistema previdenciário, a concessão dos benefícios nele contemplados, exige o recolhimento das respectivas contribuições.

3. O art. 195, § 5º, da Constituição da República, estabelece que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

4. Incide em inconstitucionalidade material a lei municipal que estabelece a complementação de aposentadoria dos servidores públicos efetivos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social sem a indicação da respectiva fonte de custeio.

5. Incidente de arguição de inconstitucionalidade conhecido, acolhida a pretensão inicial e declarada a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 53, de 2002, de São Pedro dos Ferros. (TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0549.13.000216-1/002, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 14/09/2024, publicação da súmula em 20/09/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE DORES DE CAMPOS - LEI 988/02 - CRIAÇÃO DE COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA E PENSÃO - SERVIDORES VINCULADOS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - VIOLAÇÃO DO CARÁTER CONTRIBUTIVO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO - INSTITUIÇÃO DE BENEFÍCIO SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO TOTAL - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

- É inconstitucional a lei 988/02 do Município de Dores dos Campos, que cria hipótese de complementação de aposentadoria e pensão em benefício de servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, com o custeio a cargo exclusivo do erário municipal, e sem a correspondente fonte de custeio, por criar benefício previdenciário sem observar o caráter contributivo do sistema previdenciário e a necessidade de correspondente fonte de custeio total.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DO MUNICÍPIO DE DORES DE CAMPOS - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA SEM FONTE DE CUSTEIO - INCONSTITUCIONALIDADE - MODULAÇÃO DOS EFEITOS - IRREPETIBILIDADE DAS VERBAS PERCEBIDAS E PRESERVAÇÃODOS BENEFÍCIOS JÁ DEFERIDOS ATÉ O MOMENTO EM QUE CONCEDIDA A MEDIDA CAUTELAR - BOA-FÉ E NATUREZA ALIMENTAR
- Em face da indubitável natureza alimentar da verba percebida pelos servidores em inatividade, sob a presunção de constitucionalidade, e em observância ao princípio da boa-fé, nos termos da disposição contida no art. 27, da Lei nº 9.868/92, modulam-se os efeitos da presente declaração de inconstitucionalidade, dando-se-lhe eficácia futura, a iniciar-se a partir da concessão da medida cautelar, para que se preservem os benefícios já deferidos e os pagamentos realizados.
V.v - A modulação constitui situação excepcional, aplicável a casos excepcionais. Assim, não há que se falar em modulação de efeitos quando não se verifica situação extraordinária envolvendo segurança jurídica ou excepcional interesse social que justifique a medida. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.205541-0/000, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 25/10/2023, publicação da súmula em 28/11/2023)

Necessário ressaltar que o Supremo Tribunal Federal tem rejeitado monocraticamente os recursos extraordinários que tratam dessa matéria, ao fundamento de constituir questão infraconstitucional, decidida com base na legislação local.

Contudo, em julgado de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu da seguinte forma:

RE 1254768 AgR / SP - SÃO PAULO
AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI
Julgamento: 24/08/2020
Publicação: 01/09/2020
Órgão julgador: Segunda Turma
PROCESSO ELETRÔNICO DJe-218
DIVULG 31-08-2020 PUBLIC 01-09-2020
Ementa: "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS. COMPLEMENTAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES DE SERVIDORES INATIVOS DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO CORRESPONDENTE PARA A SUA MAJORAÇÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - Os dispositivos legais declarados inconstitucionais estabelecem a complementação de aposentadorias de servidores públicos estatutários do Município de Sorocaba, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, sem a indicação da respectiva fonte de custeio total, o que não se coaduna com o caráter contributivo e contábil do sistema de previdência social. Precedentes. II - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa."

A propósito, o STF, no julgamento do RE 1254768-AGR/SP, entendeu que "não basta a previsão abstrata de que a complementação será custeada por verbas orçamentárias próprias, consignadas em orçamento e suplementadas se necessário".

Por fim, não se afigura presente a possibilidade de prejuízo aos servidores decorrente de não obterem a suplementação, pois os servidores não contribuíram para a obtenção desse benefício, o que afasta o direito à sua percepção, exatamente ante a natureza contributiva da previdência.

É como voto.

DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. DIRCEU WALACE BARONI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. BRUNO TERRA DIAS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. EDUARDO BRUM - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. EVANGELINA CASTILHO DUARTE - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCELO RODRIGUES - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCOS LINCOLN DOS SANTOS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ROGÉRIO MEDEIROS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCÍLIO EUSTÁQUIO SANTOS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ESTEVÃO LUCCHESI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "POR MAIORIA, JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS"