

APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL E A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO

Autor: LUCIANO ELIAS REIS. Advogado; Sócio do escritório Reis, Correa e Lippmann Advogados Associados; Professor de Direito Administrativo da UNICURITIBA e da Faculdade de Direito da Universidade Tuiuti do Paraná; Mestre em Direito Econômico pela PUCPR; Especialista em Processo Civil e em Direito Administrativo, ambos pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar; Professor convidado da Pós-Graduação em Direito Administrativo Disciplinar na Universidade Tuiuti do Paraná; Professor convidado da Pós-Graduação em Licitações e Contratos Administrativos da UNIBRASIL; Professor da Escola Superior da Advocacia da OAB-PR; Professor do MPA em Administração Pública e Gerência de Cidades da FATEC Internacional; Foi Coordenador da Especialização em Direito Municipal do CESUL; Autor de diversos artigos jurídicos e co-autor das obras “Estado, Direito e Sociedade”; “Estudos dirigidos de gestão pública na América Latina” e “Direito Administrativo Contemporâneo” (2. Ed.); Co-coordenador dos “Anais do Prêmio 5 de junho 2011: Sustentabilidade na Administração Pública.”; Ministrante de cursos e palestras na área de licitações públicas e contratos administrativos.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 814.112-0 – ÓRGÃO ESPECIAL.

Impetrante : Devadir Gonçalves dos Reis.

Impetrado : Governador do Estado do Paraná.

Relator : Des. Rabello Filho.

Rel. Desig. : Des. Paulo Roberto Hapner.

MANDADO DE INJUNÇÃO – POLICIAL MILITAR –
APOSENTADORIA ESPECIAL – AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR QUE
DEFINA ATIVIDADE INSALUBRE – EDIÇÃO QUE COMPETE AO CONGRESSO
NACIONAL – ILEGITIMIDADE DO GOVERNADOR DO ESTADO – EXTINÇÃO
DO FEITO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO – ORDEM DENEGADA, POR
MAIORIA.

EMENTA DO VOTO VENCIDO

Mandado de injunção. Bombeiro militar estadual – Alegação de ausência de regulamentação da aposentadoria especial dos servidores públicos.

1. Preliminar de ilegitimidade passiva do chefe do Poder Executivo Estadual – Rejeição – Competência concorrente para legislar acerca de previdência social – CF, art. 24, inc. XII – Ausência de edição de lei complementar de âmbito nacional regulamentando a aposentadoria especial dos servidores públicos que confere competência legislativa plena aos Estados e Distrito Federal – CF, art. 24, par. 3.º – Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo – CF, art. 61, par. 1.º, inc. II, alínea “c”; CE, art. 66, inc. II.

1.1. Tratando-se, a matéria relativa a previdência social, de competência legislativa concorrente, e inexistente lei complementar federal traçando normas gerais para aposentadoria especial dos servidores públicos, o Estado-membro passa a ter competência plena para legislar sobre a aposentadoria especial de seus servidores, cuja lei é de iniciativa privativa do governador do Estado.

2. Interesse processual evidenciado – Demanda necessária, útil e adequada à satisfação da pretensão do impetrante – Mandado de injunção que é a via processual adequada não somente para obtenção de declaração da mora legislativa, como também para assegurar o exercício do direito subjetivo constitucionalmente garantido, independentemente da edição da norma regulamentadora.

3. Impossibilidade jurídica do pedido – Não configuração – Direito de impetrar mandado de injunção, buscando assegurar o exercício de direitos e liberdades constitucionais pendentes de regulamentação – Previsão normativa expressa – CF, art. 5.º, inc. LXXI.

4. Lacuna legislativa evidenciada quanto à aposentadoria especial de servidores públicos, sujeitos a atividade de risco ou condições especiais prejudiciais à saúde e integridade física – CF, art. 40, par. 4.º; CE, art. 35, par. 4.º – Necessidade de possibilitar a fruição, ao servidor impetrante, do direito que lhe é constitucionalmente assegurado – Remédio constitucional que deve aplicar solução concretizadora ao caso – Precedentes do Supremo Tribunal Federal – Incidência, ao caso concreto, da regra contida no artigo 57 da Lei Federal n.º 8.213/1991 – Análise do preenchimento dos requisitos, entretanto, reservada à autoridade administrativa competente.

5. Mandado de injunção conhecido; segurança parcialmente concedida.

Jurisprudência comentada

Trata-se de mandado de injunção ajuizado por servidor público estadual, mais precisamente policial militar, do Quadro de Servidores Militares da Polícia Militar do Estado do Paraná, que laborou mais de 25 (vinte e cinco) anos na gloriosa Polícia Militar do Paraná.¹

Trespasado este período de 25 anos de efetivo exercício de atividade policial para contagem de aposentadoria, o Impetrante requereu a sua aposentadoria, porém esta foi concedida com proventos proporcionais (RESERVA REMUNERADA), haja vista que inexistente lei infraconstitucional estadual para

¹ Sobre a importância do mandado de injunção, lembrem-se das palavras do Ministro Celso Mello “Isso significa, portanto, que o mandado de injunção deve ser visto e qualificado como instrumento de concretização das cláusulas constitucionais frustradas, em sua eficácia, pela inaceitável omissão do Poder Público, impedindo-se, desse modo, que se degrade, a Constituição, à inadmissível condição subalterna de um estatuto subordinado à vontade ordinária do legislador comum.

Na verdade, o mandado de injunção busca neutralizar as consequências lesivas decorrentes da ausência de regulamentação normativa de preceitos constitucionais revestidos de eficácia limitada, cuja incidência – necessária ao exercício efetivo de determinados direitos neles diretamente fundados – depende, essencialmente, da intervenção concretizadora do legislador.” (trecho do voto do Ministro Celso Mello no Ag. REg. No MI 1.394/DF)

regulamentar o artigo 40, § 4º, da Constituição Federal e o art. 35, § 4º, da Constituição do Estado do Paraná, os quais asseguram a aposentadoria especial.²

Em razão da inexistência de integração legislativa e diante da inércia do Estado do Paraná para legislar sobre o tema, o servidor público impetrou o competente mandado de injunção em face do Governador do Estado do Paraná para assegurar-lhe o exercício dos seus direitos e liberdades constitucionais.

Entretanto, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Paraná julgou pela ilegitimidade do Governador do Estado do Paraná.

A decisão prolatada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Paraná, relatada pelo Des. Paulo Roberto Hapner, julgou extinto o feito, com esteio no artigo 267, VI, do Código de Processo Civil, considerando o Governador do Estado do Paraná como parte ilegítima.

O julgamento ocorreu por maioria de votos dos Desembargadores presentes, mais precisamente por dez votos a seis.

Salienta-se que, segundo o julgado do Tribunal de Justiça do Paraná, a competência para legislar sobre aposentadoria especial dos servidores públicos do Estado do Paraná, especialmente dos servidores militares da Polícia Militar do Paraná, depende impreterivelmente de uma norma nacional cuja competência é do Presidente da República.

O Relator Desembargador Paulo Roberto Hapner descreveu em seu voto, o qual foi acompanhado pela maioria, que:

“De igual forma, entendo que o Governador do Estado não é parte legítima para figurar no pólo passivo da demanda, eis que não detém competência para editar o ato normativo reclamado.

Isto porque, o impetrante pretende o reconhecimento do seu direito à aposentadoria especial, com base nos artigo 40, §4º da Constituição Federal e artigo 35 da Constituição Estadual, para o fim de suprimir-se a lacuna normativa existente, apontando como parâmetro balizador o disciplinado na Lei nº. 8213/91.

Como bem asseverado pelo digno Sub-Procurador Geral de Justiça, o artigo 35 da Constituição Estadual do Paraná "reproduz a disposição que constava no art. 40, §4º, da Constituição Federal, quando vigente a redação outorgada pela Emenda Constitucional nº 20/98, que foi modificada com o advento da Emenda Constitucional nº 47/2005", sendo que ambos expressamente versam que as condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física devem ser definidas em lei complementar.

(...)

Assim sendo, resta claro que a competência para edição de referida lei complementar é do Congresso Nacional, haja vista a impossibilidade de adoção de critérios diferenciados para a concessão da aposentadoria

² “Art. 7º. Militar da reserva remunerada é o que para esta foi transferido, com proventos determinados, como prêmio pelos serviços prestados.” (Lei do Estado do Paraná nº 1943/54).

especial (parte inicial do dispositivo), o que impede que os Estados exerçam a competência concorrente e suplementar nessa matéria (artigo 24, XII e parágrafos).

(...)

Então, não há que se falar em omissão do Governador do Estado em dar início ao processo legislativo, se impondo a extinção do feito, sem julgamento do mérito por ilegitimidade de parte, na forma do artigo 267, VI do Código de Processo Civil.” (negritamos e sublinhamos)

Com a máxima devida vênia, o *decisum* em questão rechaçou a melhor e escorreita interpretação do artigo 24 e seus parágrafos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A Lei Maior em seu artigo 24 prescreveu que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social (inciso XII) e em seus parágrafos deixou claro que no âmbito da legislação concorrente a competência da União é para legislar normas gerais.

De modo sábio, o próprio Poder Constituinte Originário inseriu na Lei Maior que: a competência da união para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (**parágrafo primeiro**); a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (**parágrafo segundo**); e inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades (**parágrafo terceiro**).

Como se visualiza pela rápida lembrança dos dispositivos aplicáveis à espécie, inexistente margem para interpretar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aguardar a (boa vontade da) União para que esta sancione uma lei nacional sobre aposentaria especial para tão somente depois os Estados terem legitimidade para legislar normas especiais (suplementares).

Este raciocínio antidemocrático (já que afastará a jurisdição do cidadão) representa dizer que: se a União não legislar normas gerais, não se pode fazer nada, pois o Estado não tem competência para legislar enquanto não houver legislação nacional.

Pode-se questionar ou aventar a necessidade de ter uma legislação nacional para evitar confusões ou prejuízos à segurança jurídica do sistema, se porventura houver uma norma estadual anterior que conflita com a norma nacional posterior. Entrementes, tal prejuízo jamais ocorrerá, pois a sábia Constituição, decorrente de um árduo e trabalhoso Poder Constituinte, prescreve que enquanto não houver norma nacional, a competência legislativa dos demais

entes é plena justamente para não prejudicar os interesses e os direitos dos cidadãos.

Ademais, como visto pelo parágrafo quarto, se houver a edição de lei federal (entenda-se nacional) as leis estaduais terão eficácia suspensa nos dispositivos que contrariarem a lei nacional.

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal inclusive já decidiu por diversas vezes: no sentido de que o mandado de injunção somente pode ser manejado em desfavor do poder, do órgão, da entidade ou da autoridade que tem o dever de regulamentar:

“Mandado de Injunção. (...). Natureza do mandado de injunção. Firmou-se, no STF, o entendimento segundo o qual o mandado de injunção há de dirigir-se contra o Poder, órgão, entidade ou autoridade que tem o dever de regulamentar a norma constitucional, não se legitimando ‘ad causam’, passivamente, em princípio, quem não estiver obrigado a editar a regulamentação respectiva. (...). Mandado de injunção não conhecido.” (MI 352-QO/RS, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA)

“AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE PASSIVA.

1. Apenas a autoridade, órgão ou entidade que tenha o dever de regulamentar a norma constitucional dispõe de legitimidade passiva ‘ad causam’ no mandado de injunção.
2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (MI 1.525-AgR/DF, Rel. Min. CÂRMEN LÚCIA)

“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 40, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO DO ART. 57 DA LEI 8.213/1991. PRECEDENTES. LEGITIMIDADE PASSIVA. AGRAVO IMPROVIDO.

I - A orientação do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que apenas a autoridade, órgão ou entidade que tenha o dever de regulamentar a norma constitucional dispõe de legitimidade passiva ‘ad causam’ no mandado de injunção. Precedentes.

III - Agravo regimental a que se nega provimento.” (MI 2.814-AgR/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI)

Neste sentido, infere-se de modo cristalino que apenas a autoridade, órgão ou entidade que tenha o dever de regulamentar a aposentadoria especial poderá legislar acerca do assunto.

Raciocínio diverso culmina no seguinte absurdo. Como pode a aposentadoria especial dos servidores públicos militares do Paraná aguardar a posição da Presidente da República quanto aos servidores públicos federais? Que pacto federativo constitucional é este?

Justamente para evitar uma possível deturpação dos direitos e uma espera incomensurável aos servidores pela inércia legislativa da União, a Constituição da República Federativa de 1988 determinou que enquanto não

houver legislação federal (no caso nacional), então a legislação estadual prevalecerá, pois o estado detém capacidade legislativa plena.

Cumprido enfatizar que não é necessário qualquer elucubração interpretativa ou uma possível interpretação extensiva, basta uma mera análise e atenta leitura do artigo 24, cujos parágrafos do referido dispositivo são transcritos novamente para afastar qualquer possível dúvida:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Sobre o exame do artigo 24 e seus parágrafos, recordam-se dos seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal sobre o raciocínio que deverá ser feito caso inexista norma federal das competências atribuídas no art. 24:

“O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); **na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena ‘para atender a suas peculiaridades’ (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).** A Lei 10.860, de 31/8/2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a CF, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º.” (STF, ADI 3.098, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 24-11-2005, Plenário, *DJ* de 10-3-2006.) – destacamos

“Os institutos da imunidade e da isenção tributária não se confundem. É perfeitamente possível ao Estado conceder, mediante lei, isenção de tributo de sua competência, visto que está atuando nos limites de sua autonomia. **Enquanto não editada a lei a que se refere o § 21 do art. 40 da CF/1988, vigem os diplomas estaduais que regem a matéria, que só serão suspensos se, e no que, forem contrários à lei complementar nacional (CF, art. 24, § 3º e § 4º).**” (STF, SS 3.679-AgR, Rel. Min. Presidente Gilmar Mendes, julgamento em 4-2-2010, Plenário, *DJE* de 26-2-2010.) - destacamos

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei 10.820/92 do Estado de Minas Gerais - Pessoas portadoras de deficiência - Transporte coletivo intermunicipal - Exigência de adaptação dos veículos - Matéria sujeita ao domínio da legislação concorrente - Possibilidade de o Estado-membro exercer competência legislativa plena - Medida cautelar deferida por despacho - Referendo recusado pelo Plenário. [...] - **A Constituição Federal, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as quais avulta, por sua**

importância, aquela concernente à proteção e à integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV) -, deferiu ao Estado-membro, em 'inexistindo lei federal sobre normas gerais', a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que 'para atender a suas peculiaridades' (art. 24, § 3.º). A questão da lacuna normativa preenchível. Uma vez reconhecida a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal em temas afetos às pessoas portadoras de deficiência, e enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, § 3.º, da Carta Política." (STF, ADO 903-MG, Relator Min. Celso de Mello, Pleno, j. 14/10/1993) - destacamos

Conquanto tratem de casos diversos ao da aposentadoria especial, fica notória a posição do Supremo Tribunal Federal de como deverão ser interpretados os parágrafos do artigo 24 da Constituição Federal e qual a postura e consequência em razão de inexistência de lei federal.

Especificamente sobre o caso de aposentadoria especial, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que havendo inércia legislativa da União, existe a abertura de uma livre atuação normativa do Estado-membro com fulcro no parágrafo terceiro do artigo 24 da Constituição:

"AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. ART. 40, § 4º, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. NECESSIDADE DE TRATAMENTO UNIFORME DA MATÉRIA. [REDACTED]

1. A competência concorrente para legislar sobre previdência social não afasta a necessidade de tratamento uniforme das exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos. Necessidade de atuação normativa da União para a edição de norma regulamentadora de caráter nacional. [REDACTED]

2. O Presidente da República é parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de injunção em que se discute a aposentadoria especial de servidor público. Precedente. [REDACTED]

3. Agravo regimental ao qual se nega provimento." (STF, AgRG no MI 1832-DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 17/05/2011).

No campo doutrinário, os estudiosos são unânimes em defender que se caracteriza a competência legislativa plena dos Estados enquanto algum assunto previsto no artigo 24 não for tratado legislativamente pela União.

O clássico constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que:

"Em conclusão, não parece necessário preexistir lei federal para que o estado federado possa usar da competência supletiva. Seria desarrazoado até que numa das matérias

em que o estado-membro tem competência supletiva, este ficasse inerte, à espera do que a união fizesse valer sua precedência, para regulá-la.”³

No mesmo sentido, Alexandre de Moraes explana e conclui que:

“Note-se que, doutrinariamente, podemos dividir a competência suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal em duas espécies: competência complementar e competência supletiva. A primeira dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados-membros e Distrito Federal. Por sua vez a segunda aparecerá em virtude da inércia da União em editar a lei federal, quando então os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão competência plena tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).

(.....)

Dessa forma é possível o estabelecimento de algumas regras definidoras da competência legislativa concorrente:

(....)

- a inércia da União em regulamentar as matérias constantes no art. 24 da Constituição Federal não impedirá ao Estado-membro ou ao Distrito Federal a regulamentação da disciplina constitucional (competência supletiva). Note-se que, em virtude da ausência de Lei Federal, o Estado-membro ou o Distrito Federal adquirirão competência plena para a edição tanto de normas de caráter geral, quanto específico. Em relação à inércia legislativa da União, em sede de competência concorrente, decidiu o STF que 'enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o artigo 24, § 3º, da Carta Política;

- a competência plena adquirida pelos Estados ou Distrito Federal é temporária, uma vez que, a qualquer tempo, poderá a União exercer sua competência editando lei federal sobre as normas gerais;

- a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”⁴

De igual forma, em estudo específico sobre as competências constitucionais, a Professora da Universidade de São Paulo Fernanda Dias Menezes de Almeida assevera:

“Nas hipóteses de competência concorrente, a legislação estadual pode ter também caráter supletivo, mas é basicamente complementar. A regra é que os Estados façam o detalhamento das normas gerais da União. Para fixarem normas específicas devem partir das normas gerais. Se estas faltarem, não terão eles o que detalhar. E por isso ficariam inertes se não lhes fosse dado estabelecer a base geral, os princípios que são o pressuposto de sua ação normativa. **Para obviar esse problema é que a Constituição, nesse caso, lhes dá competência plena: fixarão as normas gerais e, a partir delas, as normas específicas em atenção às peculiaridades.**

As normas gerais assim fixadas prevalecerão, como é óbvio, apenas no âmbito do território do Estado que as editar. Não se dá ao legislador estadual poder de substituir o legislador federal, dispondo para todo o território nacional. O § 3º do artigo 24, insista-se, transfere aos Estados a competência legislativa plena para

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 01, p. 100-101.

⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 289-290.

que cada um atenda às respectivas necessidades, não podendo nenhum deles legislar para os demais.”⁵

Ainda que o Tribunal de Justiça do Paraná tenha julgado favorável à ilegitimidade do Governador do Estado do Paraná por maioria de votos, impende consignar que o voto vencido de lavra do estudioso Desembargador Rabello Filho, o qual foi acompanhando por mais alguns pares, explica pedagogicamente a competência constitucional do Governador do Estado do Paraná para o presente caso.

Com a devida vênia transcreve-se um trecho do voto do Desembargador Rabello Filho, o qual infelizmente não prevaleceu perante os seus pares:

“5.2. É indubitável, como se vê, que as leis complementares a que se referem os multicitados artigos 40, parágrafo 4.º, da Constituição Federal, e 35, parágrafo 4.º, da Constituição Estadual, dizem respeito ao regime de previdência dos servidores públicos, especificamente àqueles que estão sujeitos a condições de trabalhos diferenciadas, mais gravosas à sua saúde e integridade física.

6. Quanto à competência legislativa em matéria de previdência social - que é um dos pilares da seguridade social (CF, art. 194) -, o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal estabelece, nessa matéria, a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [...].

6.1. Tem-se, então, estipulação constitucional de competência legislativa concorrente, tal seja a que é simultaneamente atribuída a mais de uma pessoa política. Há, para empregar uma expressão muito ao gosto do eminente Ministro Celso de Mello (STF), verdadeiro condomínio legislativo nas matérias indicadas no artigo 24 da Constituição da República, entre as quais, como logo acima transcrevi, está a relativa a previdência social, sobre a qual a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar concomitantemente.

6.2. O regime jurídico estabelecido pela Constituição Federal no âmbito dessa competência concorrente é o de que compete à União estabelecer apenas as normas gerais (CF, art. 24, § 1.º), cabendo aos Estados editar normas especiais (ou específicas), desdobrando aquelas normas gerais, adaptando-as às suas peculiaridades (CF, art. 24, § 2.º).

Sobre isso não há dissenso doutrinário, como é o caso, para exemplificar, de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Marcelo Alkmim, Alexandre de Moraes, André Ramos Tavares, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco etc.

6.3. Neste ponto, como a competência (concorrente) do Estado- membro é para editar normas especiais, complementando o que for estabelecido nas normas gerais editadas pela União, a pergunta que se faz é: **Em caso de inexistência de lei estatuidora de normas gerais, de competência da União, o Estado-membro fica impedido de exercitar sua competência (concorrente), até que sobrevenha a lei de normas gerais expedida pela União?**

6.3.1. A resposta, desenganadamente, é não.

O parágrafo 3.º do artigo 24 da Carta da República é expresso: "Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades" (destaquei), com eficácia, como é curial, no âmbito de seus respectivos territórios.

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 137-138.

6.3.2. É indubitoso, como se vê, que paralelamente à sua competência de complementar a legislação federal, o Estado-membro permanece com "a possibilidade de legislar sobre norma geral, em virtude da omissão da União Federal, quando ocorrer", como enfatiza o lúcido magistério de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior.

6.3.3. Tércio Sampaio Ferraz Júnior, a propósito desse parágrafo 3.º do artigo 24 da Constituição Federal fornece a seguinte esclarecedora explicação:

“O § 3.º regula o caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, ou seja, de lacuna. A Constituição Federal, ocorrendo a mencionada inexistência, autoriza o Estado federado a preenchê-la, isto é, a legislar sobre normas gerais, mas apenas para atender a suas peculiaridades. O Estado, assim, passa a exercer uma competência legislativa plena, mas com função colmatadora de lacuna, vale dizer, apenas na medida necessária para exercer sua competência própria de legislador sobre normas particulares. Ele pode, pois, legislar sobre normas gerais naquilo em que elas constituem condições de possibilidade para a legislação própria sobre normas particulares. Tais normas gerais estaduais com função colmatadora por isso mesmo só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários: só obrigam nos limites da autonomia estadual.”

(...)

6.4. Bem, a União não editou, até aqui, a lei estabelecendo normas gerais a respeito da aposentadoria especial dos servidores públicos (CF, art. 24, inc. XII, § 1.º, c/c art. 40, § 4.º). Esse vazio normativo, portanto, faz nascer a competência legislativa plena do Estado do Paraná para disciplinar essa aposentadoria especial de seus servidores (CF, art. 24, § 3.º, c/c art. 40, § 4.º), e (i) somente deles, (ii) no âmbito de seu território.” - negritamos

Pelo trecho suscitado do voto vencido e pelos demais argumentos sucintamente expendidos nestas anotações do julgado em comento, pode-se visualizar que o chefe do Poder Executivo é competente para figurar como autoridade coatora em mandado de injunção que pleiteia a aposentadoria especial de servidor público estadual ante a lacuna de integração legislativa ao artigo 40, § 4º, da Constituição Federal e ao artigo 35, § 4º, da Constituição do Estado do Paraná, conforme determina a mais escorreita interpretação do artigo 24 da Constituição, a qual é acompanhada por diversos renomados constitucionalistas pátrios.

A título complementar, recomenda-se a leitura do excepcional voto redigido pelo Desembargador do Tribunal de Justiça do Paraná, Dr. Rabello Filho, que ministra de forma singular e pormenorizada sobre as competências constitucionais legislativas, inclusive demonstrando profundo estudo sobre o tema a partir da citação das lições doutrinárias de: Tércio Sampaio Ferraz, José Afonso da Silva, Lúcia Valle Figueiredo, Raul Machado Horta, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco, Fernanda Dias Menezes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Alexandre de Moraes, Marcelo Alkmin, André Ramos Tavares, Pinto Ferreira, Paulo Mohn e Hely Lopes Meirelles, Luiz Alberto David Araújo, Vidal Serrano Nunes Júnior, dentre outros.

Desta feita, discorda-se da posição da maioria dos Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Paraná quando se decidiu pela ilegitimidade do Governador do Estado do Paraná como autoridade coatora em mandado de injunção que pleiteia o asseguramento do direito individual e subjetivo de um servidor militar que tem o constrangimento de seu direito à aposentadoria especial pela inércia de proposição e integração legislativa.